

UNIVERSITÀ DI PISA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Corso di laurea in giurisprudenza

LA MULTIFUNZIONALITÀ E I BENI
PUBBLICI IN AGRICOLTURA

Relatore
Prof. Marco Goldoni

Candidato
Nadia Mazzei

a.a. 2012/2013

Ai miei genitori

a Elisa e Chiara

INDICE

INTRODUZIONE

PRIMA PARTE: LA MULTIFUNZIONALITA' IN AGRICOLTURA

1. Introduzione sul concetto di agricoltura multifunzionale
 - 1.2 La definizione di multifunzionalità
2. La multifunzionalità come aspetto del più ampio concetto di sviluppo sostenibile
3. La tutela ambientale da limite ad obiettivo del “nuovo” modo di fare agricoltura
4. L'evoluzione della PAC verso la multifunzionalità. Dalla insostenibilità economica e ambientale delle prime politiche agricole della Comunità Economica Europea alle proposte per la nuova PAC 2014 – 2020
5. I prodotti, in senso ampio, dell'agricoltura multifunzionale
6. Il riconoscimento della multifunzionalità nell'ordinamento italiano.

SECONDA PARTE: LA FORNITURA DI BENI PUBBLICI IN AGRICOLTURA

1. Introduzione
2. Il concetto di bene pubblico
3. I principali beni pubblici forniti dall'agricoltura
4. Pratiche agricole associate alla fornitura di beni pubblici
5. La necessità del sostegno pubblico

6. Politiche a sostegno della fornitura di beni pubblici
7. Scenari e sfide per il futuro

TERZA PARTE: L'AGRICOLTURA BIOLOGICA

1. L'agricoltura biologica, un sistema di produzione ecosostenibile.
 - 1.2 Le origini
2. L'agricoltura biologica ed il suo riconoscimento ufficiale nella normativa comunitaria.
3. L'etichettatura dei prodotti biologici.
4. Il sistema dei controlli dei prodotti biologici.
5. Regime di importazione dei prodotti biologici.
6. Le politiche a sostegno dell'agricoltura biologica.
7. La produzione biologica come modello di un'agricoltura sensibile alle esigenze dell'ambiente: verità ed eccessi di questa affermazione.

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni sempre più frequentemente si è sentito parlare di multifunzionalità dell'agricoltura, un concetto in movimento ed in continua affermazione, in corrispondenza con la sempre maggiore varietà di attività e servizi che all'agricoltura sono riferibili, oltre quelle della produzione di beni alimentari e altre materie prime.

L'immagine dell'agricoltura ha attraversato e sta attraversando una fase di transizione che ha avuto inizio intorno agli anni ottanta, per arrivare fino ai giorni nostri.

In particolare l'agricoltura deve oggi partecipare, nell'interesse di tutta la collettività, al mantenimento delle risorse naturali e alla gestione del paesaggio nonché contribuire al miglioramento della qualità della vita.

La multifunzionalità, quindi, attiene alle diverse funzioni che può svolgere il settore primario: funzioni territoriali (cura del paesaggio, conservazione delle risorse); funzioni produttive (sicurezza e salubrità degli alimenti, qualità, valorizzazione delle risorse naturali e culturali); sociali (vitalità delle aree rurali, argine allo spopolamento, recupero delle tradizioni); ambientali (biodiversità, smaltimento e riciclo rifiuti, cambiamento climatico).

La multifunzionalità rappresenta un'importante opportunità per il settore agricolo.

Nell'elaborato viene analizzato questo nuovo modo di concepire il settore primario agricolo frutto di uno stravolgimento culturale generale che ha portato le dinamiche ambientali e lo sviluppo sostenibile al centro dei dibattiti del legislatore europeo.

Partendo dalle definizioni che i vari organismi internazionali, occupandosi della multifunzionalità, hanno fornito, in assenza di una definizione univoca, ho analizzato l'evoluzione della politica agricola comune che ovviamente ne è stata influenzata e che ha trovato nella multifunzionalità una risposta alla insostenibilità economica e

ambientale delle politiche europee del passato.

Sono stati inoltre considerati, senza pretesa di esaustività, i vari prodotti dell'agricoltura multifunzionale dedicando anche uno spazio alla funzione sociale dell'agricoltura.

L'ordinamento italiano ha riconosciuto l'importanza del ruolo multifunzionale dell'agricoltura con l'emanazione del decreto legislativo n. 228 del 2001 che ha dato una nuova configurazione giuridica e funzionale all'impresa agricola e ha dato concretezza al concetto di multifunzionalità dell'agricoltura.

Il suddetto decreto è stato il primo atto normativo in Italia ad indicare quelle che devono essere considerate attività proprie di un'impresa agricola multifunzionale.

Con questo argomento si conclude la prima parte della tesi dedicata al concetto di multifunzionalità.

Dunque la produzione agricola, oltre la produzione di beni alimentari e servizi destinati al mercato originari prodotti secondari non alimentari e non materiali che assumono la caratteristica di bene pubblico.

L'elaborazione relativa ai beni pubblici, che vengono analizzati nella loro accezione economica tralasciando la definizione giuridica che si evince dal nostro codice civile, valorizza i profili della multifunzionalità agricola.

L'interesse ad andare ad analizzare questo "specifico" prodotto della multifunzionalità, quali sono i beni pubblici, scaturisce dall'interessamento inevitabile del legislatore nazionale ed internazionale, divenendo una giustificazione dell'intervento pubblico.

Questi beni che sono caratterizzati essenzialmente da due peculiarità, la non rivalità e la non escludibilità, comportano delle anomalie nel regolare funzionamento del mercato come strumento di efficiente allocazione delle risorse.

Ciò determina la necessità di un intervento pubblico per far sì che gli agricoltori siano incentivati a produrre questi particolari beni,

comunque a favorire il mantenimento delle pratiche agricole che hanno un impatto positivo, o meno negativo, sui beni pubblici.

La necessità di favorire l'azione della PAC nell'incentivare la produzione di beni pubblici è un tema che è stato ampiamente discusso a livello comunitario e assume particolare rilevanza proprio in questo ultimo periodo in cui si riscrive la nuova politica agricola comune e si rivedono i bilanci dell'Unione Europea.

Questo è l'argomento trattato nella seconda parte della tesi che prende spunto da uno studio pubblicato dall'IEEP, Institute for European Environmental Policy di Londra dal titolo "Provision of public goods through agriculture in the European Union" che ha lo scopo di analizzare il ruolo delle politiche europee ed in particolare della PAC nel promuovere la produzione di beni pubblici da parte dell'agricoltura. Nella terza ed ultima parte della tesi viene analizzata l'agricoltura biologica che ha assunto in questi ultimi anni un'importanza crescente agli occhi dei consumatori e dei politici.

L'agricoltura biologica potremmo inquadrarla come quel modo di fare agricoltura che meglio corrisponde al concetto di multifunzionalità che è stato analizzato nel primo capitolo e che per questo trova spazio in questa ultima parte della tesi.

Ciononostante anche l'agricoltura biologica presenta dei limiti che potrebbero mettere in crisi questa visione di modello di agricoltura sensibile alle esigenze dell'ambiente.

L'agricoltura biologica concretizza il concetto della multifunzionalità e ciò è stato ribadito nella relazione finale della conferenza internazionale sulla biodiversità del 1999 nella quale si legge: *"L'agricoltura biologica mette in pratica il concetto della multifunzionalità, che include la valorizzazione della biodiversità, il benessere animale, la sicurezza alimentare, la produzione destinata al mercato, lo sviluppo rurale, il commercio equo e solidale. L'agricoltura biologica è fondamentale per uno sviluppo rurale"*

sostenibile e cruciale per lo sviluppo futuro dell'agricoltura e per la sicurezza alimentare”.

L'agricoltura biologica viene inoltre annoverata, nello studio dell'IEEP, tra le pratiche agricole che forniscono la più ampia gamma di beni pubblici.

È infatti riconosciuto, il ruolo che l'agricoltura biologica può svolgere riguardo ad alcune delle sfide più importanti che sarà necessario affrontare per il futuro come la salvaguardia della biodiversità, mantenimento della fertilità dei suoli e al contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

PRIMA PARTE

LA MULTIFUNZIONALITÀ IN AGRICOLTURA

Sommario: 1. Introduzione sul concetto di agricoltura multifunzionale - 1.2. La definizione di multifunzionalità - 2. La multifunzionalità come aspetto del più ampio concetto di sviluppo sostenibile – 3. La tutela ambientale da limite ad obiettivo del “nuovo” modo di fare agricoltura - 4. L’evoluzione della Pac verso la multifunzionalità. Dalla insostenibilità economica e ambientale delle prime politiche agricole della Comunità Economica Europea alle proposte per la nuova Pac 2014-2020.- 5. I prodotti, in senso ampio, dell’agricoltura multifunzionale - 6. Il riconoscimento della multifunzionalità nell’ordinamento italiano.

1. Introduzione sul concetto di agricoltura multifunzionale

Negli ultimi anni sempre più spesso si sente parlare di sviluppo rurale e di multifunzionalità agricola.

L’immagine dell’agricoltura ha attraversato e sta attraversando una fase di transizione che ha avuto inizio intorno agli anni ottanta, per arrivare fino ai giorni nostri.

Prima l’agricoltura, sia intesa nel suo senso più classico e bucolico, sia come comparto più industrializzato, era vista come settore economico primario in grado di produrre e fornire, principalmente ed essenzialmente, beni alimentari e fibre.

Adesso invece si è instaurato nell'opinione pubblica e nell'immaginario collettivo un nuovo modo di concepire e di fare agricoltura, quello della multifunzionalità¹.

Un'agricoltura che non si limiti alla semplice produzione di materie prime a scopo alimentare ma che punti ad integrare una serie di funzioni e servizi aggiuntivi a beneficio dell'intera società, questo è in sintesi ciò che si intende per agricoltura multifunzionale.²

Pur essendo un concetto di recente acquisizione la multifunzionalità dell'agricoltura è sempre esistita, essendo, sostanzialmente una caratteristica insita al tipo di attività³.

Difatti il concetto di produzione congiunta in agricoltura, in realtà, non è del tutto nuovo, tradizionalmente si faceva riferimento a quei prodotti generati da un medesimo processo quali il latte e la carne o cereali e paglia, la novità sta nell'estendere tale concetto alla produzione di beni e servizi immateriali.

Quello che in realtà è cambiato è il valore che la società ha attribuito allo svolgimento delle diverse funzioni.

Ad es. per la funzione produttiva si è passati da un interesse predominante per la quantità degli alimenti ad un'attenzione crescente per la qualità e la sicurezza di quest'ultimi.

La multifunzionalità esprime effettivamente il passaggio da una visione essenzialmente produttiva dell'agricoltura ad una visione più ampia, che associa al settore agricolo funzioni ambientali, sociali e culturali oltre che economiche.

1 R. Henke, *Verso il riconoscimento di un' agricoltura multifunzionale. Teorie politiche, strumenti*. In Studi e ricerche INEA, Napoli, ESI, 2004.

2 F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, ed. Giuffrè, 2000,

M.P. Ragonieri, *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della PAC verso un nuovo modello agricolo*, in Trattato breve di diritto agrario e comunitario, dir. da L. COSTATO, 3ª ed., Padova, 2003.

L. Bodiguel, *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir?*, in Revue de droit rural, 2001

3 MASINI S., Orientamenti per un'agricoltura «multifunzionale», in Dir. giur. agr. e dell'amb., 1999, p.453.

La rivalutazione delle potenzialità dell'attività agricola e il nuovo ruolo attribuito al mestiere di agricoltore sono divenuti aspetti fondamentali della società moderna che ritiene di poter soddisfare, tramite essa nuove esigenze.

Da rilevare che la multifunzionalità non è un attributo specifico dell'agricoltura, anche altre realtà economiche producono congiuntamente prodotti arrivando a soddisfare più obiettivi contemporaneamente.

Tuttavia, per lo stretto legame che ha con la risorsa "terra" e l'ambiente in generale ne viene riconosciuto il valore, tanto che la multifunzionalità è diventata un obiettivo politico da mantenere e promuovere con interventi di politica agricola⁴.

La multifunzionalità, quindi, attiene alle diverse funzioni che può svolgere il settore primario: funzioni territoriali (cura del paesaggio, conservazione delle risorse); funzioni produttive (sicurezza e salubrità degli alimenti, qualità, valorizzazione delle risorse naturali e culturali); sociali (vitalità delle aree rurali, argine allo spopolamento, recupero delle tradizioni); ambientali (biodiversità, smaltimento e riciclo rifiuti, cambiamento climatico)⁵.

1.2. La definizione di multifunzionalità

Dare una definizione non è cosa semplice perché possono essere diversi gli approcci e le sfumature su cui focalizzare l'attenzione.

Nonostante, quindi, non esista ancora una definizione di multifunzionalità concordata la si può ricostruire partendo dai

4 R. Henke, *La nuova politica agricola comunitaria tra multifunzionalità e territorio*, in AIM, n. 1/2007, p. 137 ss.

Aguglia, Henke, Salviani, *Agricoltura multifunzionale. Comportamenti e strategie imprenditoriali alla ricerca della diversificazione*, INEA, Ricerche e sviluppo, Napoli, 2008.

5 A. Pascale, *Una Pac per produrre anche beni relazionali*, in *Agriregionieuropa*, anno 6, n° 20, marzo 2010.

documenti dei vari soggetti internazionali che hanno trattato l'argomento.

Il termine “multifunzionalità” è stato introdotto per la prima volta, a livello internazionale, durante la *Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo* svoltosi a Rio de Janeiro nel 1992, mentre in ambito europeo, nella *Dichiarazione di Cork* del 1996.

La FAO (1999) sottolinea che ruolo principale dell'agricoltura resta quello della produzione di alimenti e della sicurezza degli approvvigionamenti ed individua tre funzioni secondarie che si combinano con questa, una funzione ambientale, una funzione economica ed una sociale.

Un elemento importante che si evince dall'approccio della Fao è quello di aver evidenziato come i valori associati all'agricoltura e alle funzioni ad essa attribuite siano assai differenziati a seconda del grado di sviluppo economico dei paesi.

Ovvero nei paesi in via di sviluppo risulta ancora di sostanziale importanza l'apporto dell'agricoltura al soddisfacimento dei bisogni primari, cosa diversa invece nei paesi industrializzati.

Il concetto di multifunzionalità viene trattato in maniera più approfondita nei rapporti dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OCSE) rispettivamente nel 1998 e nel 2001 in “Multifunctionality: Towards an analytical framework” in cui si legge che “oltre all'offerta di cibo e fibre, l'attività agricola può anche modificare il paesaggio, provvedere alla gestione sostenibile dell'ambiente attraverso la conservazione del territorio, la gestione sostenibile delle risorse naturali, la preservazione della biodiversità e il mantenimento della vitalità socio-economica delle aree rurali”.

L'OCSE pone l'accento su due elementi chiave della multifunzionalità e cioè l'esistenza in agricoltura di una produzione congiunta di beni materiali ed immateriali ed il carattere di esternalità o di bene pubblico

di alcuni dei prodotti non materiali per i quali non esiste un mercato o questo funziona male.

Il concetto di esternalità, in ambito agricolo, risulta strettamente connesso a quello di multifunzionalità e acquista particolare rilevanza nelle scelte in ambito della PAC (come vedremo nei paragrafi seguenti, la multifunzionalità si è trasformata in una “nuova giustificazione del sostegno pubblico in agricoltura).

Per esternalità⁶ ci si riferisce a situazioni in cui la produzione o il consumo di un agente influenza il benessere di altri agenti, e tra chi ne trae un beneficio e chi uno svantaggio non avviene alcuna compensazione monetaria.

Ai sensi della teoria economica i soli meccanismi di mercato non portano ad un’allocazione efficiente delle risorse, per cui è necessario l’intervento pubblico affinché chi produce (o consuma) esternalità faccia i conti con i loro costi (o ricavi)⁷.

Il privato produttore di esternalità, che possono essere positive o negative, non è indotto dal meccanismo dei prezzi a soddisfare bisogni collettivi poiché il suo operato non è compensato o sanzionato dal mercato.

Il fallimento di mercato determina che l’offerta di un bene che genera esternalità positiva tende ad essere inferiore rispetto al livello ottimale poiché i meccanismi di mercato non tengono conto dei benefici sociali generati dall’esternalità stessa.

6 La definizione di esternalità è la seguente:” Un’economia esterna (o diseconomia) è un evento che determina benefici considerevoli (o danni considerevoli) su un individuo o su individui senza che essi abbiano alcun controllo o potere decisionale sull’evento in questione” (OCSE 2001”), in R. Henke, *Verso il riconoscimento di un’ agricoltura multifunzionale. Teorie politiche, strumenti*. In Studi e ricerche INEA, Napoli, ESI, 2004.

7 B.E. Velazquez, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, in *Questione Agraria*, 2000

Il carattere di esternalità di molti non-commodity outputs derivanti dalla produzione congiunta delle attività agricole, è spesso collegabile a quello di beni pubblici.

Un bene pubblico è tale, per definizione se risulta non escludibile e non rivale nel consumo.

Per non escludibilità si intende l'impossibilità per il produttore di un bene di escludere altri individui dai benefici di tale produzione, mentre per non rivalità si intende che il consumo del bene da parte di un individuo non implica l'impossibilità per un altro individuo di consumarlo⁸.

I beni pubblici possono essere definiti puri o misti a seconda del grado di escludibilità e rivalità ad essi connessi, ma di questi parlerò più compiutamente nel prossimo capitolo .

La multifunzionalità può essere considerata come una “lente” con cui leggere le strategie per migliorare l'autonomia delle imprese agricole e la redditività delle risorse a loro disposizione.

Al di là, quindi, della capacità dell'attività agricola di produrre esternalità positive, nei confronti dell'ambiente, del territorio, in campo sociale e culturale, la multifunzionalità assume un valore economico nel momento in cui essa diventa una strategia aziendale per diversificare le attività in risposta alla domanda di beni e servizi espressa dai cittadini consumatori nei confronti del settore primario.

Tale strategia comporta una ricollocazione dei fattori produttivi dalla produzione agricola in senso stretto a favore di funzioni – ambientali, sociali, ecc. – che permettono di generare redditi aggiunti

8 F. Marangon, La “commercialità” dei beni pubblici prodotti dall'impresa agraria, in *Agriregionieuropa*, anno 2, n. 7, 2006

2. La multifunzionalità come aspetto del più ampio concetto di sviluppo sostenibile.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1997, entrato in vigore maggio 1999) viene inserito nell'art.2, che enuncia gli obiettivi dell'Unione, l'aggettivo "sostenibile" che qualifica uno sviluppo già previsto come "armonioso ed equilibrato".

Viene introdotto a livello dei principi fondamentali dell'Unione, il concetto di "sviluppo sostenibile" che indica, in particolare per il settore della produzione agraria, un cambiamento di rotta della politica agricola comune⁹.

L'obiettivo infatti, così come già detto nel paragrafo precedente, non è più quello quantitativo che mirava alla maggiore produzione possibile ma quello qualitativo.

Uno sviluppo che pur tenendo conto degli interessi economici dei produttori non si contrappone alle prerogative nazionali, comunitarie e mondiali di conservazione e protezione dell'ambiente contro ogni rischio di inquinamento del territorio¹⁰.

Il Trattato fa proprio, in questo modo, l'orientamento assunto dal movimento ambientalista mondiale, teso sin dall'inizio alla ricerca di una compatibilità tra le esigenze e gli interessi dello sviluppo socio-economico e le esigenze e gli interessi umani e sociali della conservazione ambientale¹¹.

9 L. Paoloni, *L'uso sostenibile della terra*, in AIM, 2011

10 A. Carrozza, *Uno sviluppo agricolo «sostenibile» per il territorio: profili giuridici*, Riv. Dir. Agr., 1991

R. Briganti, *Verso un'agricoltura sostenibile: la terra come bene comune*, Il diritto dell'agricoltura, Rivista Quadrimestrale diretta da Felice Casucci, 2007

11 G. Galloni, *L'ambiente.: norme. fondamentali comunitarie e italiane. Principi ed obiettivi nel Trattato di Amsterdam*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, dir. da L. Costato, 3^a ed., Padova, 2003, 59 ss.

Lo sviluppo sostenibile è una forma di incremento che non compromette la possibilità delle future generazioni di perdurare nel progresso preservando la qualità e la quantità del patrimonio e delle risorse naturali (che sono esauribili).

La prima definizione in ordine temporale, di sviluppo sostenibile, è stata quella contenuta nel rapporto Brundtland (dal nome della presidente della Commissione, la norvegese Gro Harlem Brundtland) del 1987 e poi ripresa dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU (World Commission on Environment and Development, WCED) : « lo Sviluppo sostenibile è uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri».

Questa dichiarazione sintetizza alcuni aspetti importanti del rapporto tra sviluppo economico, equità sociale, rispetto dell'ambiente.

È la cosiddetta regola dell'equilibrio delle tre "E": ecologia, equità, economia.

Tuttavia la definizione risente di una visione antropocentrica, al centro della questione non è tanto l'ecosistema, e quindi la sopravvivenza e il benessere di tutte la specie viventi, ma le generazioni umane.

Una successiva definizione di sviluppo sostenibile, in cui è inclusa invece una visione più globale, è stata fornita dalla World Conservation Union, che lo identifica come « un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali essa dipende».

Le nuove teorie dello sviluppo sostenibile ci pongono davanti all'idea di un'economia non più basata su due parametri, il lavoro e il capitale, ma su un'economia ecologica che riconosce l'esistenza di tre parametri, il lavoro, il capitale naturale, e il capitale prodotto dall'uomo.

Laddove per capitale naturale si intende non solo l'insieme di sistemi naturali quali mari, fiumi, laghi, foreste, flora, fauna, etc., ma anche i

prodotti agricoli, i prodotti della pesca, della caccia e della raccolta e il patrimonio artistico-culturale presente nel territorio.

Per la gestione delle risorse ci sono due principi di sviluppo sostenibile; il primo è che la velocità del prelievo dovrebbe essere pari alla velocità di rigenerazione, il secondo che la velocità di produzione dei rifiuti dovrebbe essere uguale alla capacità naturale di assorbimento da parte degli ecosistemi dei rifiuti stessi.

Le capacità di rigenerazione e di assorbimento debbono essere trattate come capitale naturale, e il fallimento nel mantenere queste capacità deve essere considerato come consumo di capitale e perciò non sostenibile¹².

L'uomo oggi non può che riscoprire la "solidarietà" con l'ambiente e la natura circostante per salvaguardare la sua fragile esistenza¹³.

La difesa della varietà biologica e l'uso sostenibile delle risorse significa infatti tutelare e proteggere la vita sulla terra così come noi oggi la intendiamo e conservare un patrimonio che non ci possiamo permettere di estinguere.

Inevitabilmente l'agricoltura moderna dovrà sempre più tutelare e valorizzare la sostenibilità che ha legato le possibilità di progresso all'equilibrio tra le esigenze espresse dall'economia, dal sociale e dall'ambiente (UE 2020)¹⁴.

12 www.Sviluppo_sostenibile.org/Principi.htm

13 A. Jannarelli, *La nuova food in security: una prima lettura sistemica*, in Riv. Dir. Agr., 2011, p. 568

14 www.ec.europa.eu/eu2020

3. La tutela ambientale da limite ad obiettivo del “nuovo” modo di fare agricoltura

Da tempo immemorabile l'uomo è dedito alla produzione agricola destinata in buona parte al soddisfacimento dei bisogni alimentari.

Più della metà degli abitanti del pianeta sono agricoltori, ma il rapporto dell'uomo con la terra ha subito notevoli cambiamenti¹⁵.

Se per milioni di anni l'attività agricola si è svolta utilizzando strumenti semplici che privilegiavano prevalentemente il lavoro umano e le forze animali, dallo scorso secolo si è assistito ad un formidabile aumento delle conoscenze tecnologiche che hanno stravolto completamente il modo di fare agricoltura.

L'incremento delle rese dei coltivatori, dovuto all'utilizzo delle sostanze chimiche e delle varie tecnologie applicate, hanno però costituito un prezzo da pagare per la collettività e in particolare per l'ambiente.

Agricoltura e ambiente sono, infatti, legate da diversi rapporti reciproci¹⁶.

Da una parte è l'agricoltura che ha contribuito e contribuisce ancora, in maniera considerevole, alla protezione o al mantenimento del paesaggio e delle risorse della natura, dall'altra parte, invece, è essa stessa una delle concause dell'aumento dell'inquinamento ambientale.

Natura e agricoltura sono indissolubilmente legate.

15 L. Costato, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente*, in Riv. Dir. Agr., 1987

16 G. Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in Dir. Giur. Agr. e dell'Amb, 1993; M. D'Addezio, *Diritto agrario comunitario e normative C.E.E in materia ambientale*, in Riv.Dir. Agr. 1992; C.Tarolo, *Agricoltura e ambiente*, Milano, 1995

L'attività agricola è assai vicina alla natura, vivendo della natura e nella natura.

L'agricoltore è colui che per primo ne sfrutta le potenzialità ma al tempo stesso presidia la natura che lo circonda.

Il punto d'incontro tra agricoltura e ambiente¹⁷ è rappresentato dal territorio che, per la stragrande estensione della sua superficie, è destinata a rimanere di interesse diretto o indiretto per l'attività produttiva dell'agricoltura.

Da qui l'esigenza fortemente avvertita anche dal legislatore di cercare di rendere quantomeno compatibili le politiche agrarie con le dinamiche ambientali.

Il profilo ambientalistico è il comune denominatore di una serie di misure che l'Unione ha sovvenzionato e continua a sovvenzionare, anche se in passato non è sempre stato così.

Il Trattato di Roma, inizialmente, infatti, non si occupava, né indirettamente né direttamente, dell'ambiente.

Le ragioni di tale disinteresse possono essere ravvisate in due aspetti, da un lato il legislatore era essenzialmente rivolto a favorire il mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli stati membri, dall'altro non ci si era ancora resi conto che economia ed ambiente sono strettamente legati e che il moderno sviluppo agroindustriale richiede regole precise per la tutela dell'environnement.

La dimensione ambientale del diritto agrario comunitario è, quindi, una questione che solo recentemente possiamo dire acquisita da tutti.

Questa viene inserita per la prima volta nella normativa CEE con l'Atto Unico europeo siglato dagli Stati della Comunità a Lussemburgo

17 S. Bolognini, *La definizione giuridica di ambiente: una chimera?*, in Dir. Giur. Agr. Alim. e dell'Amb., 2007

nel 1986, ratificato dall'Italia con la legge n° 989 del 1986 ed entrato in vigore nel luglio dell'anno successivo.

Si fornisce così una base legale all'azione della Comunità in materia ecologica, riconoscendo un ruolo autonomo alla politica ambientale diretta, “nella misura in cui gli obiettivi possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri”.

Si afferma il principio dell'integrazione della politica ambientale nell'ambito delle altre politiche della Comunità.

Il Trattato di Maastricht, firmato nel febbraio del 1992, ha confermato definitivamente la competenza comunitaria in materia ambientale, anche se concorrente.

Ha posto la protezione dell'ambiente tra i fondamenti dell'unione Europea, divenendo misura e limite per l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni, mirando ad una crescita “sostenibile” e ad uno sviluppo “armonioso” ed “equilibrato” delle attività economiche comuni.

Con il Trattato di Amsterdam¹⁸, entrato in vigore il 1° maggio 1999, è stata trasformata la Comunità Economica Europea nell'ordinamento giuridico sopranazionale dell'Unione Europea, modificando il Trattato di Roma del 1957.

Il Trattato di Amsterdam colloca la tutela ambientale nella prima parte del Trattato, ovvero tra i principi, precisamente all'art.2 laddove stabilisce che “la comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria... un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo” e all'art. 6 (ex 3C), conferma la trasversalità delle finalità ambientalistiche e quindi la c.d. pregiudiziale ambientale

18 L. Costato, Il trattato di Amsterdam e il diritto agrario comunitario, in Riv. Dir. Agr., 1998, p. 122 ss.

nell'attuazione delle politiche e delle azioni comuni “nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

Le finalità ambientali, ben collocate nella parte dei principi del Trattato, costituiscono un elemento orizzontale rispetto alle azioni comunitarie.

La trasversalità di tali finalità fa sì che ogni tipo di attività regolamentata dal diritto comunitario possa essere influenzata dall'interesse ambientale.

L'ingresso delle dinamiche ambientali nelle politiche comunitarie è andato necessariamente ad interessare la PAC.

Il vigente Trattato di Lisbona¹⁹ oltre a far propri i principi del Trattato di Nizza, in cui si annoverano tra i diritti fondamentali dell'Unione europea, il diritto ad un elevato livello di tutela dell'ambiente e al miglioramento della sua qualità, attribuisce alla competenza concorrente dell'Unione il settore dell'ambiente.

19 A. Germanò- E. R. Basile, in *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2010

4. L'evoluzione della PAC verso la multifunzionalità. Dalla insostenibilità economica e ambientale delle prime politiche agricole della Comunità Economica Europea alle proposte per la nuova Pac 2014-2020.

I cambiamenti e le evoluzioni della PAC sono di fondamentale importanza per spiegare i vari aspetti dell'agricoltura dei paesi comunitari e per comprendere come in essi abbia preso corpo il concetto di agricoltura multifunzionale.

Il passaggio da una concezione di agricoltura monofunzionale a multifunzionale ha condizionato gli obiettivi più recenti della PAC.

Si è passati ad un graduale abbandono delle politiche di sostegno dei mercati accoppiate alla produzione, in favore di un sostegno che sia sempre più condizionato all'erogazione di prodotti di qualità e di servizi, ambientali, culturali etc., come vedremo nel prosieguo del paragrafo.

La politica agricola comunitaria²⁰ consiste in una serie di norme e meccanismi che regolano la produzione, gli scambi e la lavorazione dei prodotti agricoli nell'ambito dell'Unione europea.

È con il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, che il legislatore inserisce l'agricoltura nel mercato comune (art. 38 par. 1 TFUE, ex art. 32) e instaura una politica agricola comune (art. 38 par. 4 TFUE, ex art. 32).

I tre principi della politica agricola comune (PAC) sono : l'unità di mercato, la preferenza comunitaria e la solidarietà finanziaria²¹.

Il primo, che non è esclusivo della politica agricola comune, ma valido per qualsiasi settore economico, assoggetta l'agricoltura e il

20 L. Costato, *L'agricoltura nel Trattato*, in Trattato breve di diritto agrario e comunitario, dir. da L. Costato, 3ª ed., Padova, 2003

21 G. Olmi, voce *Agricoltura in diritto comunitario*, in Digesto disc. Pubblicistiche, 1987.

commercio dei prodotti agricoli al mercato comune difendendolo dal protezionismo nazionale.

Per “preferenza comunitaria” s’intende indicare quel principio in base al quale gli Stati membri sono incoraggiati ad acquistare prodotti dal mercato comunitario anziché da quello internazionale.

Questo vincolo nasce dalla necessità di tutelare il mercato comunitario, dove vige il sistema dei prezzi garantiti, dalle massicce importazioni dovute ai prezzi del mercato internazionale, normalmente inferiori a quelli comunitari.

La “solidarietà finanziaria” è l’espressione in termini politici del principio che la Comunità, oltre ad assumersi la responsabilità dell’organizzazione dei mercati agricoli si è assunta anche la responsabilità finanziaria, prendendo a suo carico la spese per il ritiro e lo smaltimento delle eccedenze.

Gli obiettivi di questa politica, detta PAC, rimasti inalterati fino dalla metà degli anni ottanta, mirano, ai sensi dell’art. 39 del TFUE, ad incrementare la produttività dell’agricoltura; ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Per raggiungere tali obiettivi era necessario prevedere sia manovre sui prezzi dei prodotti che azioni sulle strutture produttive.

Inizialmente la PAC era basata sui prezzi comuni garantiti e sulle organizzazioni comuni di mercato.

La politica dei prezzi era fondata su quattro misure principali, due dirette al mercato interno e due al mercato extracomunitario (prezzo indicativo, prezzo d’intervento, prelievo sulle importazioni, restituzione delle importazioni)²².

22 A. Germanò- E. R. Basile, in *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2010

Sulla base di tale politica, gli agricoltori indirizzavano i loro sforzi verso produzioni sostenute economicamente dall'intervento pubblico anche se queste erano per loro natura deficitarie oppure, cercando di massimizzarle, facevano un uso sconsiderato di sostanze chimiche determinando un forte inquinamento ambientale.

Ben presto risultò evidente l'insostenibilità economica di tale politica dei prezzi che aveva generato eccedenze e un'insostenibilità ambientale dovuta all'eccessivo utilizzo di fertilizzanti, pesticidi ecc.

Intorno agli anni ottanta si comincia a parlare di multifunzionalità, proprio durante le fasi di riforma della PAC in cui viene abbandonata la politica di sostegno dei prezzi.

Il libro verde del 1985 sulle *Prospettive della PAC*²³ affronta la necessità per la PAC di una revisione fondamentale per proiettarsi verso il nuovo millennio promuovendo lo sviluppo rurale, la diversificazione economica delle aree prevalentemente agricole e la salvaguardia dell'ambiente.

Ciò significava non solo proteggere l'ambiente dalle pratiche agricole inquinanti, ma anche valorizzare le potenzialità dell'agricoltura in quanto produttrice di servizi ambientali.

Nello stesso anno il Reg. CEE 797/85²⁴ pone una serie di obiettivi dell'azione comunitaria proponendo: la limitazione alla produttività, una maggiore efficienza (riduzione dei costi), indennità compensative per zone svantaggiate e zone sensibili, la diminuzione dell'impatto ambientale.

Alla PAC viene richiesta, insomma, la capacità di perseguire nuovi obiettivi, quali la salubrità e la qualità degli alimenti e l'eco compatibilità delle tecniche produttive.

23 Com. (85) 393 Libro verde sulle prospettive della Pac. <http://eur-lex.europa.eu>

24 Reg. (CEE) n. 797/85 del Consiglio relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie. <http://eur-lex.europa.eu>

In un contesto europeo di sovrapproduzione, perde rilevanza l'aspetto quantitativo che viene progressivamente sostituito dall'aspetto qualitativo della produzione.

Una profonda riforma della PAC, si ha nel 1992 sulla base del piano MacSharry²⁵, in cui vengono per la prima volta affrontate le problematiche legate alle esternalità positive e negative della produzione agricola.

Con tale riforma si introduce il regime della separazione fra sostegno al reddito e prezzi dei prodotti ed è con essa che si afferma in Europa il concetto di multifunzionalità²⁶.

I contenuti della riforma riguardano due principali linee d'azione. Da una parte vi è una significativa riduzione dei prezzi garantiti, dall'altra vi sono tre specifiche linee d'intervento dedicate alle misure agroambientali (Reg. 2078/92), alla forestazione (Reg. 2080/92) e al prepensionamento²⁷.

Con la conferenza di Cork del 1996 e, successivamente, con Agenda 2000 il concetto di multifunzionalità viene ulteriormente sviluppato; il primo documento ufficiale a riguardo viene presentato nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e risale al 1998²⁸.

25 L. Costato, *Il piano MacSharry per la riforma della politica agricola comunitaria*, in Riv. Dir. Agr. 1991.

26 Così si legge in un lavoro, della Commissione Europea, preliminare alla riforma stessa *“Un sufficiente numero di agricoltori deve continuare a lavorare la terra. Non esiste infatti altro modo per preservare l'ambiente naturale, il paesaggio tradizionale ed il modello di agricoltura basato sull'impresa familiare la cui tutela viene richiesta dalla società civile. [...] Questo implica il riconoscimento delle funzioni che l'agricoltore svolge, o quantomeno potrebbe e dovrebbe svolgere, per quanto riguarda il mantenimento e la tutela dell'ambiente. [...] Dobbiamo sostenere gli agricoltori anche quali gestori delle risorse naturali, attraverso l'uso di tecniche meno intensive e attraverso la realizzazione di pratiche rispettose dell'ambiente (European Commission 1991). L. Casini, Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura. Per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni. Fupress, 2009.*

27 L. Costato, *La politica agricola comune nel 1992*, in Riv. Dir. Agr., 1995

28 In tale documento si legge *“Il ruolo dell'agricoltura non coincide con la sola produzione di beni al minor costo possibile [...]. L'agricoltura fornisce servizi che sono legati al territorio e assumono principalmente il carattere di bene pubblico [...]. Le funzioni dell'agricoltura riguardano la tutela, la gestione e la valorizzazione del paesaggio rurale, la protezione dell'ambiente, il contributo alla vitalità delle aree rurali [...]. È un dato di fatto che la società europea è interessata alle funzioni*

Nel 1999 si ha un'ulteriore riforma della PAC che rappresenta un passo in avanti verso un sostegno all'economia rurale in senso ampio, anziché alla sola produzione agricola.

Gli agricoltori non venivano ricompensati esclusivamente per ciò che producevano ma, in generale, per il loro contributo sociale²⁹.

La nuova politica promuoveva un'agricoltura competitiva e multifunzionale, nel contesto di una strategia globale di sviluppo rurale.

L'integrazione di obiettivi ambientali nella PAC e la promozione del ruolo degli agricoltori nella gestione delle risorse naturali e nella conservazione del paesaggio rappresentavano obiettivi sempre più importanti per tale politica.

La nuova riforma intendeva favorire lo sviluppo di un settore agricolo realmente multifunzionale, sostenibile e competitivo.

Riconosceva all'agricoltura un ruolo fondamentale nella salvaguardia del paesaggio e degli spazi naturali, nonché una funzione essenziale nel garantire la vitalità delle aree rurali.

I regolamenti del 1999, collegati al fondamentale reg. n 1257/99³⁰ sullo sviluppo rurale, riducono ulteriormente i prezzi d'intervento e assegnano agli aiuti al reddito la funzione di misure di sostegno caratterizzate dal loro condizionamento al rispetto dell'ambiente e alla loro modulazione.

Nel 2003 con il regolamento n. 1782/03 si sostanzia la c.d. riforma di metà periodo della PAC che ha delineato un volto nuovo all'intervento

dell'agricoltura e, di conseguenza, risulta necessario realizzare delle politiche che ne assicurino il sostegno [...]. Per garantire che le funzioni dell'agricoltura siano assolte è necessario l'intervento pubblico (European Community 1998).

29 L. Costato, *Il trattato di Amsterdam e il diritto agrario comunitario*, in Riv. Dir. Agr. 1998; L. Costato, *Prime considerazioni sulla riforma della Pac del 1999*, in Riv. Dir. Agr., 1999.

30 Reg. (CE) N. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti. <http://eur-lex.europa.eu>

europeo per il settore agricolo, privilegiando il contributo dell'agricoltura alla costituzione di valori positivi³¹.

Muta radicalmente la prospettiva di intervento con un passaggio epocale, il premio allo "status" di agricoltore diventa incentivo a fare un certo tipo di agricoltura ecocompatibile e che mantenga in buone condizioni agronomiche e ambientali il territorio.

Con tale riforma viene introdotto il disaccoppiamento dei sostegni finanziari dalla produzione, ciò tramite l'introduzione del regime di pagamento unico per azienda che riconosce all'agricoltore un aiuto al reddito calcolato sulla media degli aiuti percepiti nel triennio 2000-2002.

Il disaccoppiamento permette all'agricoltore di scegliere cosa coltivare in base alle convenienze del mercato senza rimanere vincolato alle colture destinarie di aiuti nel passato.

Oltre ad essere disaccoppiati gli aiuti sono anche modulati ovvero diminuiti progressivamente nel corso degli anni.

Un ulteriore elemento introdotto dalla riforma in esame è la condizionalità che subordina gli aiuti al rispetto delle regole agroambientali, di sicurezza alimentare, di benessere degli animali, di igiene e di sicurezza sul lavoro. La condizionalità prevede inoltre l'obbligo di mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche ed ecologiche, contribuendo al mantenimento del paesaggio rurale.

Il reg. 73/2009³², introdotto in occasione della revisione della PAC del 2008 (il c.d. "bilancio di salute"), sostanzialmente, non apporta grandi modifiche alla riforma del 2003, diviene un quadro giuridico unico ed armonizzato e testo di riferimento in materia di sostegno diretto della PAC.

31 L. Costato, *La riforma della Pac del 2003*, in Riv. Dir. Agr., 2003

32 Reg. (CE) N. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003. <http://eur-lex.europa.eu>

Le nuove sfide³³ che l'agricoltura deve affrontare, quali, l'approvvigionamento alimentare per una domanda sempre più in crescita, la scarsità delle risorse, il fenomeno del cambiamento climatico la conservazione della biodiversità etc, hanno rimesso in discussione la PAC che è chiamata a fare scelte strategiche per il futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali.

Con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – COM (2010) 672, la Commissione aveva inteso lanciare un dibattito pubblico in vista dell'adozione nel corso del 2011 di una o più proposte normative per la nuova PAC 2014-2020³⁴.

Questo percorso si è sviluppato in un periodo di importanti cambiamenti politici e istituzionali, non tralasciando la profonda crisi economica e finanziaria che ha colpito tutta l'area europea.

Anche in questo quadro non muta l'orientamento della politica agricola europea che riconosce l'importanza del ruolo multifunzionale degli agricoltori nel fornire beni pubblici anzi viene specificato che la PAC deve mirare al suo mantenimento e sviluppo³⁵.

³³ De Castro, *Costruire una politica agricola all'altezza delle nuove sfide globali*, in *Agriregionieuropa*, 2009; D. Bianchi, *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2009; F. Adornato, *La politica agricola comune verso il 2020: tra mercati globali e sistemi territoriali*, AIM, n°2/2011

³⁴ *La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni.

³⁵ Vedi Relazione del Parlamento Europeo sul futuro della Pac (A7-2010-0204) tra i considerando : *la Pac deve mirare al mantenimento e allo sviluppo in Europa di un'agricoltura multifunzionale, sostenibile e praticata sull'intero territorio*. Al punto 6 si legge: « *accoglie con favore il riconoscimento del ruolo multifunzionale degli agricoltori nel fornire beni pubblici, ossia nel salvaguardare il nostro ambiente, offrire un produzione di alta qualità, applicare buone pratiche zootecniche, definire e migliorare la diversità e la qualità dei paesaggi di valore nell'UE.....*». www.europarl.europa.eu.

La nuova PAC³⁶ si propone tre obiettivi strategici: una produzione alimentare sostenibile, una gestione sostenibile delle risorse per garantire beni pubblici e uno sviluppo territoriale equilibrato.

L'architettura della PAC rimane sostanzialmente fondata su due pilastri.

Il primo pilastro comprende gli interventi di mercato diretti a stabilizzare i redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli e il regime dei pagamenti diretti.

Il secondo pilastro promuove la competitività delle imprese e lo sviluppo rurale.

La più importante novità della proposta di riforma riguarda il pagamento unico che viene scomposto in più componenti: il pagamento di base, pagamento verde per le pratiche benefiche per il clima e l'ambiente (obbligatorio), pagamento per le zone soggette a vincoli naturali (facoltativo), pagamento per i giovani agricoltori (obbligatorio), sostegno accoppiato (facoltativo).

Gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base sono tenuti ad operare con pratiche ben precise ritenute benefiche per l'ambiente e per il clima quali: la diversificazione colturale, il prato permanente e le aree di interesse ecologico.

La condizionalità rimane alla base dei pagamenti diretti, ad essa viene aggiunto il 30% dei pagamenti diretti destinato all'inverdimento (greening).

Il greening³⁷ è indirizzato a rafforzare gli aspetti ambientali della PAC perché fa sì che gli operatori agricoli europei che ricevono il sostegno vadano oltre gli attuali obblighi di condizionalità.

³⁶ AA.VV. *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*. A cura di Fabrizio De Filippis. Quaderni del Gruppo 2013. Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione. Ed. Tellus. Roma 2012

³⁷ A. Povellato, *Il dibattito sul greening e l'agricoltura italiana*, in *Agiregionieuropa*, 06/2012.

Il greening assume un ruolo strategico come strumento di produzione di beni pubblici ambientali da parte degli agricoltori.

In sintesi siamo di fronte ad una PAC che tenta di perseguire congiuntamente due macro-obiettivi: la competitività delle imprese agricole, tramite l'orientamento al mercato e il sostegno al reddito, e la remunerazione dei beni pubblici, tramite il rafforzamento della condizionalità e della componente ambientale nella politica di sviluppo rurale.

5. I prodotti, in senso ampio, dell'agricoltura multifunzionale

Come descritto nei paragrafi precedenti l'attività agricola può offrire alla collettività oltre ai prodotti alimentari, altri beni e servizi.

Le diverse funzioni che può svolgere il settore primario, possono essere suddivise, per semplificarne l'analisi, in quattro macro-gruppi: *funzioni produttive* (sicurezza e salubrità degli alimenti, qualità, valorizzazione delle risorse naturali e culturali); *funzioni territoriali* (cura del paesaggio, conservazione delle risorse); *ambientali* (biodiversità, smaltimento e riciclo rifiuti, cambiamento climatico); *sociali* (vitalità delle aree rurali, argine allo spopolamento, recupero delle tradizioni).

La funzione principale, e per così dire classica, dell'agricoltura è sempre stata quella della produzione di cibo.

Per questo l'agricoltura è anche chiamata non a caso "settore primario", se essa non esistesse non si potrebbe avere una solida base per lo sviluppo della vita, dei mercati e degli altri settori.

Ciò porta a dover tutelare la "sicurezza alimentare" nei suoi due significati: sicurezza alimentare come garanzia di approvvigionamento di cibo e materie per il settore alimentare; sia come sicurezza in riferimento ad un cibo "sicuro", di qualità e non contaminato, che non rappresenti un rischio per la salute umana³⁸.

Da notare che noi utilizziamo il termine "sicurezza alimentare" per indicare tanto il profilo qualitativo quanto quello quantitativo mentre

³⁸ L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2007; L. Costato, *Il reg. 178/2002 e la protezione dei consumatori di alimenti*, in *Nuovo dir. Agr.*, 2002. A. Jannarelli, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, atti del convegno svoltosi a Pisa il 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005, p.50ss. P. Borghi, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, atti del convegno svoltosi a Pisa il 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005. L. Costato, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Commentario a cura dell'IDAIC, Le nuove leggi civili commentate, 2003, p.117. S. Bolognini, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Commentario a cura dell'IDAIC, Le nuove leggi civili commentate, 2003, p.126 s.

gli anglosassoni da tempo fanno una distinzione terminologica che precisa con maggiore puntualità i due concetti.

Con l'espressione " food safety," ci si riferisce alla sicurezza degli alimenti per la salute dell'uomo, con la c.d. "food security" invece all'adeguatezza dell'offerta di cibo rispetto alla domanda.

Nelle epoche premoderne la food safety ha conosciuto un rilievo minore, ma in ogni caso non trascurabile, rispetto alla food security.

Intorno alla metà degli anni '90 comincia a formarsi una politica comunitaria in tema di sicurezza alimentare, è il periodo della crisi dell'ESB (encefalopatia spongiforme bovina, altrimenti detto "mucca pazza") a cui purtroppo ne seguiranno altre tristemente note quali la SARS, pollo alla diossina, mozzarelle blu o il batterio killer, solo per citarne alcune.

Queste hanno generato crisi di fiducia nel consumatore europeo il quale sembra essersi reso conto che alimentarsi non è poi quell'attività così innocua come credeva in passato.

Inoltre hanno generato anche crisi istituzionale, poiché la CE ha constatato l'inadeguatezza dei propri strumenti normativi per affrontare problematiche di tali dimensioni e gravità.

Si è giunti nel 2000 alla pubblicazione del "Libro Bianco sulla sicurezza alimentare"³⁹ un documento finalizzato ad apportare strategie idonee a garantire il raggiungimento di livelli qualitativi più elevati di sicurezza alimentare.

L'istituzione di un'Autorità Europea per la sicurezza alimentare (EFSA) indipendente, costituiva, nella logica del Libro bianco, la risposta più appropriata all'esigenza di garantire un elevato grado di sicurezza.

Se quindi la sicurezza alimentare nella sua accezione salutistica, possiamo dire, sia una recente acquisizione della politica europea, la

³⁹ COM (1999) 719 def. Libro bianco sulla sicurezza alimentare; <http://eur-lex.europa.eu>

sicurezza degli approvvigionamenti è sempre stato uno degli obiettivi della PAC fin dalla sua istituzione.

Per diversi anni il problema dell'approvvigionamento alimentare è sembrato superato anzi si era prospettato il problema inverso, ovvero quello delle eccedenze dei prodotti alimentari.

Recentemente, al contrario, si parla di “*food insecurity*”⁴⁰, l'instabilità e la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli, manifestatisi nel 2008, e la grave crisi finanziaria hanno determinato una severa crisi alimentare globale.

Si parla anche di *food quality*⁴¹ che risponde ad interessi del consumatore diversi rispetto a quelli legati alla tutela igienico sanitaria. La qualità di un prodotto agroalimentare non va confusa con il fatto che il prodotto sia sicuro e salubre.

La parola “qualità” dei prodotti agroalimentari, oggi è spesso legata a espressioni generiche come “cibi naturali, sani, saporiti, nutrienti, freschi, tradizionali, genuini” ma non se ne trova definizione nei testi legislativi.

Nella Comunicazione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli⁴², dove manca una definizione di qualità, si legge: «le “qualità” dei prodotti agricoli comprendono sia le “caratteristiche del prodotto” (proprietà fisiche, chimiche, microbiologiche e organolettiche - dimensioni, conformazione, sapore, aspetto, ingredienti, ecc.) sia le “modalità di produzione” (metodo di produzione, tipo di allevamento,

⁴⁰ L. Costato, *Dalla food security alla food in security*, in Riv. Dir. Agr. 2010, p. 3 ss. A. Jannarelli, *La nuova food in security: una prima lettura sistemica*, in Riv. Dir. Agr., 2011, p.565 ss. A. Jannarelli, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, atti del convegno svoltosi a Pisa il 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005, p.50ss. M. Sassi, *Crisi finanziaria e crisi alimentare: nuove sfide per i paesi in via di sviluppo*, in *Agriregionieuropa*, anno 5, numero 18, settembre 2009.

⁴¹ *Agricoltura e qualità*, Rete Rurale Nazionale, 2012 A. Jannarelli, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in Dir. Giur. Agr. e dell'Amb, 2004

⁴² Commissione Europea (CE) (2009), *Sulla politica di qualità dei prodotti agricoli*, COM (2009) 234 def.,

tecniche di lavorazione utilizzate, luogo di produzione e/o di trasformazione, ecc.)».

La qualità dipende da più fattori e può intendersi come la rispondenza dal punto di vista chimico, fisico e organolettico del prodotto ad uno standard di riferimento.

Uno degli obiettivi più importanti della nascita delle certificazioni di qualità è quello di garantire al consumatore che l'alimento che sta acquistando è stato prodotto secondo standard qualitativi di un certo tipo.

La maggior parte dei prodotti certificati hanno, infatti, qualità organolettiche particolari e riconoscibili, il forte legame con il territorio che li contraddistingue significa, in sostanza, che quel prodotto ha trovato in quel particolare luogo le caratteristiche climatiche e culturali ideali per svilupparsi oppure tradizionali e procedurali, che ne permettono una lavorazione particolare.

Conseguentemente è naturale che sia qualitativamente diverso, e forse migliore, e riconoscibile dai prodotti analoghi provenienti da altre zone.

Una funzione legata all'agricoltura che di certo ne sottolinea il carattere multifunzionale risulta essere la tutela e la valorizzazione del paesaggio.

L'agricoltura quale attore principale e principale fruitore del fattore terra è in grado di determinare l'aspetto visivo di una zona e quindi di incidere in maniera decisa sulle sue bellezze naturali.

Ciò avviene in particolar modo nelle aree rurali dove l'attività agricola è l'attività prevalente, e quindi la maggiore responsabile della modificazione del paesaggio⁴³.

⁴³ N. Ferrucci, *Tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in Trattato di diritto agrario, 2011, vol.II, Cap. V

F. Albinetti, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, Nuovo Dir. Agr., 1999

A sua volta, il paesaggio agrario e rurale è storicamente il frutto del connubio tra natura, economia e cultura.

Per questo motivo l'attività agricola, con il suo ruolo sempre più multifunzionale, costituisce l'elemento protagonista per la tutela ambientale e la valorizzazione della tipicità e della qualità.

La Convenzione Europea del Paesaggio nei primi due articoli definisce chiaramente che il termine *“Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”* e che la politica del paesaggio dovrà consentire di adottare *“misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio”* al fine di soddisfare le *“aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita”* tenendo in considerazione *“sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati”*.

Negli ultimi decenni si è assistito ad un fenomeno molto particolare, le modificazioni socio-economiche che si sono create hanno fortemente incrementato la domanda di paesaggio mentre i cambiamenti nelle tecniche di produzione agricole, lo spopolamento delle campagne e l'assetto insediativo del territorio ne hanno ridotto, per così dire l'offerta.

Si pone quindi il problema dell'allocazione efficiente della risorsa paesaggio. Il mercato come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, di fronte ad un bene pubblico, manca dei meccanismi spontanei in grado di ricondurre l'assetto del paesaggio ad un livello ottimale dal punto di vista sociale.

I Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) , a fronte della consapevolezza del ruolo esercitato dagli agricoltori nel creare e mantenere il

F. Bruno, *Energie rinnovabili, agricoltura e tutela del paesaggio: dalla marcia di Radetzky alla cripta dei cappuccini?*, in AIM, 2011

paesaggio, introducono misure che, direttamente o indirettamente, sono finalizzate alla tutela di questo bene pubblico, utilizzando incentivi e finanziamenti.

Per ciò che concerne la funzione ambientale, dopo aver già parlato nel paragrafo precedente, dell'interazione tra agricoltura e ambiente, e come questa abbia interessato la politica europea vorrei sottolineare adesso il particolare ruolo che l'agricoltura ha nella lotta al cambiamento climatico.

I cambiamenti climatici in corso ci impongono, inderogabilmente, un impegno a ripristinare condizioni di equilibrio mediante l'aumento di efficienza nella produzione e nell'impiego di energia, la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, e la contrazione dell'uso dei combustibili fossili.

Le imprese agricole si sono trovate nella necessità di ricorrere a nuove e innovative scelte produttive, sempre più indirizzate verso un'offerta comprensiva anche di numerosi servizi ad elevato "valore aggiunto", quali quelli ambientali⁴⁴.

Nell'ambito delle problematiche legate ai cambiamenti climatici, le attività agricole possono agire come sorgenti di gas serra o come assorbitori netti di carbonio, in considerazione della naturale capacità della vegetazione di fissazione e di immagazzinamento nei suoli, nei soprassuoli e nei prodotti legnosi della CO₂ atmosferica⁴⁵.

I principali gas-serra prodotti dall'agricoltura sono l'ossido di azoto e il metano che hanno, peraltro, un potenziale climaterante ben maggiore della CO₂.

Le emissioni di metano sono collegate alla zootecnia e alla risicoltura, mentre le emissioni di ossido d'azoto derivano dalle fertilizzazioni azotate e dalle deiezioni zootecniche.

⁴⁴ R. Misso, L'uomo, il clima e l'agricoltura. Verso nuovi strumenti e politiche. 2010

⁴⁵ [http:// www.ambienteterritorio.coldiretti.it](http://www.ambienteterritorio.coldiretti.it)

Tra i fattori che possono determinare la produzione di emissioni da parte del settore agricolo deve essere annoverato anche l'impiego di combustibili fossili, necessario allo svolgimento delle attività aziendali (lavorazioni, irrigazione, trattamenti, ecc.).

Il ruolo sociale dell'agricoltura in ambito climatico si deve estendere, quindi, alla sua funzione ed al suo collocamento nell'ambito delle cosiddette strategie di mitigazione.

Da un punto di vista generale, deve essere considerato il contributo del settore nell'ambito delle riduzioni delle emissioni nette di CO₂ e di altri gas serra, attraverso la produzione di biomassa per finalità energetiche in sostituzione di fonti fossili di energia e l'adozione di pratiche agricole che favoriscano il sequestro del carbonio (carbon sink) nella biomassa e nei suoli.

Con la riconferma del protocollo di Kyoto, nelle strategie Ue per la lotta ai Cambiamenti Climatici, l'agricoltura e la gestione del suolo dovranno, quindi, assumere un ruolo di maggiore importanza.

Gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni di gas serra (-20% al 2020), infatti, prevedono misure riguardanti interventi di afforestazione, riforestazione e deforestazione.

In coerenza con questo orientamento, la Commissione Europea, attraverso la *“Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle norme di contabilizzazione e ai piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura”*(COM(2012)0093 stabilisce che un'adeguata gestione del suolo, delle pratiche agricole e delle foreste comporterebbe una considerevole riduzione delle emissioni, oltre alla possibilità di mantenere od aumentare la capacità di assorbimento del carbonio⁴⁶.

⁴⁶ <http://www.europarl.europa.eu>

Nell'ambito del settore, infatti, le possibilità di intervento sarebbero molteplici e diversificate.

Si potrebbe intervenire sia promuovendo misure agricole (ad esempio, favorendo l'introduzione delle rotazioni e l'impiego di materiali organici nei terreni), sia agroforestali (prevedendo una compensazione delle emissioni agricole, associando alle attività di allevamento a quelle di produzione di legname e di energia, mediante la "gestione sostenibile" dei boschi).

In termini di mitigazione, altri interventi potrebbero riguardare le energie rinnovabili così come lo sviluppo tecnologico di filiere industriali basate sull'impiego di materiali che immagazzinano carbonio.

La funzione sociale è una declinazione della multifunzionalità agricola che è stata ignorata a lungo e ciò anche inspiegabilmente dato il modello agricolo familiare che ha storicamente caratterizzato l'agricoltura italiana⁴⁷.

Infatti, le comunità agricole hanno da sempre svolto un ruolo fondamentale nell'organizzazione sociale in particolare facendosi carico dei bisogni dei soggetti deboli.

L'agricoltura sociale trova le sue radici più profonde nelle forme di solidarietà e nei valori di reciprocità, gratuità e mutuo aiuto che caratterizzano da sempre le aree rurali.

Basti ricordare lo scambio di manodopera tra le famiglie agricole nei momenti di punta dei lavori aziendali, le esperienze consortili per la

⁴⁷ F. Di Iacovo, *Agricoltura sociale: innovazione multifunzionale nelle aree rurali europee*, in *Agriregionieuropa*, anno 5, n° 19, dicembre 2009
S. Senni, *L'agricoltura sociale come fattore di sviluppo rurale*, in *Agriregionieuropa*, anno 1, numero 2, settembre 2005.

S. Senni, *L'agricoltura sociale come pratica di economia civile. Spunti per l'avvio di una riflessione*, in "L'agricoltura oltre la crisi" atti del XLVII Convegno di Studi della Società Italiana di Economia Agraria, Campobasso 2010

bonifica e la difesa idraulica, gli usi civici delle popolazioni locali sui terreni di proprietà collettiva, solo per citarne alcune.

L'intreccio che si determina tra la dimensione produttiva e quella familiare e comunitaria ha permesso all'agricoltura di svolgere da sempre una funzione sociale.

Fin dalle loro origini, le comunità rurali hanno sempre dimostrato di avere la capacità di dare valore e dignità alle persone in condizioni di dipendenza o portatrici di singolari particolarità.

Nelle famiglie agricole l'inclusione del soggetto svantaggiato raramente richiedeva il sostegno da parte della collettività.

Nella conduzione di un fondo agricolo, infatti, si trova facilmente una mansione utile a tutti i componenti della famiglia pienamente o parzialmente abili.

Il riconoscimento esplicito delle capacità delle attività agricole di rispondere anche ad esigenze di carattere sociale si è avuto però solo negli ultimi anni.

Ciò dovuto da un lato a seguito del più generale ripensamento sul ruolo che l'agricoltura può svolgere nella società contemporanea, dall'altro dalla crisi dei tradizionali sistemi di welfare incapaci di rispondere ai nuovi bisogni.

L'agricoltura sociale fa riferimento ai percorsi e alle pratiche che attraverso lo sviluppo di attività agricole o a queste connesse si propongono esplicitamente di generare benefici per fasce vulnerabili della popolazione.

Tali percorsi possono essere classificati in tre grandi filoni:

1. Terapia e riabilitazione che comprende:
 - attività terapeutiche che utilizzano le terapie assistite con gli animali (pet therapy, ippoterapia, onoterapia); terapie orticolturali a favore di disabili mentali, psichici e fisici, affetti da patologie psichiatriche.

- riabilitazione, ospitalità, integrazione sociale a favore di anziani, persone non autosufficienti, tossico/alcool dipendenti, traumatizzati psichici (minori, donne sottoposte a violenza...), ex detenuti;

2. Inserimento lavorativo che comprende:

- inserimento lavorativo e/o formazione di disabili mentali o fisici che partecipano al ciclo agricolo secondo le loro capacità
- aziende carcerarie nelle quali i detenuti beneficiano di un lavoro all'aria aperta ed hanno l'occasione di acquisire nuove professionalità
- nuove iniziative su terreni confiscati ad organizzazioni mafiose per lo più affidate a cooperative sociali di giovani disoccupati fra i quali disabili fisici o psichici.

3. Educazione e formazione che comprende:

- integrazione scolastica attività svolte in aziende agricole da studenti con difficoltà di apprendimento o problemi sociali e basate su accordi fra istituzioni scolastiche ed agricoltori
- attività didattiche (fattorie didattiche) dove gli studenti sperimentano il mondo rurale ed i cicli produttivi naturali.
- attività culturali mediante le quali studenti e normali cittadini riscoprono, attraverso percorsi di visita in aziende agricole appositamente studiati, i valori e le tradizioni contadine.

La stretta interazione tra l'individuo e le piante o gli animali che si determina in un contesto agricolo può rappresentare un'efficace forma di co-terapia.

Un ulteriore aspetto peculiare che si deve considerare riguarda i tempi biologici che caratterizzano le attività agricole.

I processi di produzione in agricoltura, seppur variabili, sono generalmente più lunghi rispetto a quelli del settore secondario o terziario.

La lentezza dei cicli di produzione rende il settore primario un settore nel quale i ritmi di lavoro non sono quasi mai incalzanti e questo è un aspetto di non poco conto nei percorsi di cura e di riabilitazione.

Le attività agricole sembrano dunque presentare una specifica “vocazione” all’inclusione lavorativa.

Attraverso percorsi formativi in ambito agricolo individui ritenuti non idonei al lavoro, hanno manifestato potenzialità inedite e capacità di inserimento⁴⁸.

Spesso coloro che scelgono l’agricoltura sociale adottano metodi di produzione biologici.

Da un lato, per ovvie ragioni di sicurezza in un contesto che vede per l’appunto la partecipazione di soggetti “fragili”, dall’altro, per un atteggiamento di responsabilità ambientale da parte dell’impresa.

Inoltre gli agricoltori con le loro aziende possono, attraverso l’agricoltura sociale, raggiungere quella parte dei mercati che valorizzano il prodotto etico.

Ad oggi, un ruolo centrale nella promozione di pratiche di agricoltura sociale è giocato dalle cooperative sociali⁴⁹.

L’agricoltura sociale ha trovato una sua prima sommaria definizione, come area di intervento delle politiche pubbliche, nella programmazione dello sviluppo rurale.

⁴⁸ R. Finuola, A. Pascale, L’agricoltura sociale nelle politiche pubbliche – Rete leader2008

F. Di Iacovo, *Valori etici ed economici dell’agricoltura sociale*, in ATTI DEL CONVEGNO NAZIONALE Ripatransone (AP), Le nuove frontiere della multifunzionalità: “l’agricoltura sociale”. 2006

A. Pascale, “ *un progetto unitario per l’agricoltura sociale*, in ATTI DELCONVEGNO NAZIONALE Ripatransone (AP), Le nuove frontiere della multifunzionalità: “l’agricoltura sociale”. 2006

⁴⁹ S. Cima, *L’impresa sociale in Italia. Una quantificazione del fenomeno*, Centro Studi CGM, Beni Comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Torino,2005.

Nel Piano Strategico Nazionale (PSN) 2007-2013, redatto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAF) con la consultazione delle regioni e delle organizzazioni produttive agricole vengono individuati tre obiettivi generali: migliorare la competitività del settore agricolo e forestale; valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio; migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche; tali obiettivi verranno realizzati attraverso i quattro Assi previsti dalla normativa comunitaria.

L'agricoltura sociale è annoverata fra le azioni chiave dell'Asse III, relativo al miglioramento della qualità della vita e alla diversificazione dell'economia rurale, con riferimento a entrambi gli obiettivi prioritari. Per quanto riguarda il primo obiettivo, riferito all'incremento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione, nel documento si afferma:” Per ciò che attiene l'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione, vanno immaginati interventi che consentano un netto miglioramento del contesto sociale ed economico entro cui operano le popolazioni locali.

Ma anche per la seconda priorità, quella relativa al “mantenimento e/o creazione di nuove opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali”, viene precisato che rientrano fra le azioni chiave: la creazione di iniziative che consentano una reale diversificazione delle attività agricole, concentrando l'attenzione, in relazione alle potenzialità dei territori, sulla qualificazione dell'offerta agrituristica, la produzione di energia, la valorizzazione di prodotti di qualità del territorio, le già ricordate iniziative di agricoltura sociale, ecc.”

Alla luce di queste indicazioni si può trarre che sono ricomprese nell'agricoltura sociale tutte quelle esperienze in cui le attività agricole e quelle ad esse connesse di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, di servizi educativi, ambientali, culturali e turistici sono

condotte con il proposito di generare benefici per fasce di popolazione svantaggiate e/o a rischio di marginalizzazione.

Il lavoro e i suoi prodotti non sono il fine ultimo dell'attività ma diventano lo strumento per dare un'opportunità a quelle persone che da soggetti passivi ed emarginati si trasformano in protagonisti di un processo che non si profila più come un costo bensì una risorsa per la nostra società.

6. Il riconoscimento della multifunzionalità nell'ordinamento italiano.

Il ruolo multifunzionale dell'agricoltura ha trovato, nel nostro ordinamento, un riconoscimento ufficiale con l'emanazione del decreto legislativo n. 228 del 18 maggio 2001 che, in attuazione della cosiddetta "Legge di Orientamento", ha dato una nuova configurazione giuridica e funzionale all'impresa agricola e ha dato concretezza al concetto di multifunzionalità dell'agricoltura.

Il d.lgs. 228/2001 è stato il primo atto normativo in Italia ad indicare quelle che devono essere considerate attività proprie di un'impresa agricola multifunzionale: agriturismo, vendita diretta, sistemazione e manutenzione del territorio, salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, cura e mantenimento dell'assetto idrogeologico e promozione delle vocazioni produttive del territorio.

All'art. 1 del d.lgs. 228/2001 viene data una nuova definizione di imprenditore agricolo che va a sostituire il vecchio articolo 2135 c.c. risalente al 1942:

“E' imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.

Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali,

nonche' le attivita' dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attivita' agricola esercitata, ivi comprese le attivita' di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalita' come definite dalla legge"

La nuova definizione di imprenditore agricolo fa' propri i radicali mutamenti avvenuti nel settore dal 1942 ai giorni nostri e risponde ai problemi interpretativi che erano sorti con la vecchia stesura dell'art.2135 c.c.

Da notare che l'esercizio dell'agricoltura ha subito, nel tempo, una profonda trasformazione.

Si è assistito ad una progressiva industrializzazione dell'agricoltura, si sono sempre più diffuse nuove tecniche di coltivazione e di allevamento alcune, addirittura, del tutto avulse dal fondo rustico e si è sviluppato un più deciso orientamento verso il mercato⁵⁰.

Uno dei problemi che ben presto avevano afflitto gli studiosi del settore era il fatto se il fondo rustico dovesse essere indispensabile alle attività essenzialmente agricole o se invece potessero essere qualificate come agricole anche attività che ne prescindevano.

La complessità della materia e i problemi di natura economici avevano determinato dei contrasti interpretativi sia in dottrina che in giurisprudenza.

Il primo comma dell'art. 1 riprende la formula precedente ed individua nella coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali le tre attività essenzialmente agricole che qualificano l'imprenditore agricolo.

⁵⁰ M. Goldoni, *Art. 1 decreto «agricoltura». Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228.- «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»*. Commento all'art. 1. Riv.Dir. Agr., 2001.

La nuova formula chiarisce che per essere imprenditori agricoli è sufficiente l'esercizio di una sola delle tre attività elencate e lo si evince dalla punteggiatura disgiuntiva⁵¹.

Per quanto concerne la coltivazione del fondo il legislatore chiarisce, che per essa si intende " *l'attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale...*", accogliendo, così, il criterio agrobiologico formulato dal Prof. Carrozza⁵².

Il riferimento al ciclo biologico o ad una fase necessaria fa sì che possano considerarsi agricole non soltanto quelle attività che hanno ad oggetto la cura dell'intero ciclo biologico ma anche quelle che curano soltanto una fase del ciclo stesso.

Con ciò il legislatore ha chiarito che chi non avesse avuto interesse alla cura dell'intero ciclo biologico delle piante (ad es. il vivaista) sarebbe comunque rientrato nei confini dell'art. 2135 e quindi da considerare senza dubbio imprenditore agricolo.

Una volta rispettato il presupposto del ciclo biologico può essere considerata agricola anche la produzione di vegetali non diretta all'alimentazione ma con finalità diverse quali la produzione di biogas e di energia elettrica.

Non è sicuramente da considerarsi agricola, anche se indirizzata al mercato, la raccolta di frutti naturali o spontanei (come ad es. funghi, mirtilli, lamponi etc.)⁵³.

⁵¹ A. Germanò, E.R. Basile, *L'impresa agricola- Le attività*. In Trattato di diritto agrario, UTET, 2011, pag. 757 ss.

⁵² Ai sensi della teoria del ciclo biologico si intende per agricoltura: «svolgimento di un ciclo biologico concernente l'allevamento di animali o di vegetali, che appare legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali, e che si risolve economicamente nell'ottenimento di frutti (vegetali o animali) destinabili al consumo diretto, sia come tali, sia previa una o molteplici trasformazioni. A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975.

⁵³ Da notare che la pesca è stata equiparata all'attività dell'imprenditore agricolo nonostante manchi ogni attività umana rivolta alla cura e allo sviluppo dell'essere pescato.

Il riferimento al ciclo biologico deve essere tenuto presente anche per comprendere il significato dell'altro requisito richiesto dalla norma: la *utilizzazione o possibilità di utilizzazione del fondo, del bosco o delle acque dolci, salmastre o marine*.

Non è necessario che nella produzione si utilizzi effettivamente il fondo rustico ma è sufficiente che si tratti di una produzione realizzata con un metodo che non stravolge il ciclo biologico naturale e che possa svolgersi a terra.

Classico esempio è la serricoltura attività in cui la coltivazione vera e propria avviene su delle strutture artificiali appoggiate sul fondo.

La seconda delle attività agricole è la selvicoltura riconosciuta come attività di coltivazione del fondo caratterizzata dallo specifico prodotto ottenuto, il bosco, e da ritmi produttivi più lenti, di quelli che caratterizzano altri tipi di vegetali.

Oggi però viene riconosciuta come più importante, non tanto la produzione di legname quanto la capacità di tale attività di produrre ambiente garantendo l'aspetto del paesaggio, la compattezza del suolo e la purezza dell'aria.

La terza attività agricola enunciata dal primo comma del nuovo art. 2135 è l'allevamento di animali.

La prima novità che si può evidenziare è che il termine bestiame viene sostituito con il termine animali.

La nozione di bestiame veniva interpretata generalmente in modo restrittivo, quindi non vi rientravano tutte le specie di animali allevati nel fondo ma soltanto gli animali da carne, da latte, da lana, e da lavoro, venivano quindi esclusi gli animali da cortile⁵⁴ (di bassa corte).

⁵⁴ L'allevamento di animali di bassa corte non costituivano attività agricola principale ma soltanto connessa qualora fossero stati alimentati con elementi di risulta o scarto delle coltivazioni. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, VII ed., Giappichelli editore, Torino, 2010, p. 95 ss.

Al tempo della stesura originale dell'art. 2135, era agricola l'attività che vedeva coinvolti solo gli animali legati al fondo da un rapporto di necessità (lavoro) e complementarietà (concimazione e nutrizione).

Con l'avvento della tecnologia e la sostituzione della forza lavoro animale con i mezzi meccanici, della concimazione sostituita dai concimi e fertilizzanti chimici non si è più avuto un bisogno di legare il bestiame al fondo e quindi la distinzione tra animali da allevamento e animali da bassa corte non era più necessaria.

Intendendo con il termine allevamento la "cura e lo sviluppo del ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso" è stato chiarito che, per far sì che l'imprenditore sia agricolo, è necessario lo svolgimento di almeno una fase della vita biologica dell'animale, prescindendo quindi dall'obbligo della fase⁵⁵ di riproduzione.

Sono esclusi dalla nuova formula dell'art. 2135 c.c., gli allevatori di batteri o di altri microrganismi perché in contrasto con la dicitura "che utilizzano o possono utilizzare il fondo" richiedendo ambienti diversi dal fondo.

Accanto alle tre attività elencate nel primo comma dell'articolo che sono state su menzionate troviamo le attività "connesse".

Queste attività sono sottoposte al regime dell'impresa agricola perché "connesse" ad un'attività essenzialmente agricola, senza tale connessione sarebbero oggetto della disciplina commerciale, alle quali si applicherebbe l'art. 2195 c.c. anziché l'art. 2135 c.c.

L'attività connessa deve possedere i requisiti dell'impresa cioè deve essere svolta " professionalmente" e in modo organizzato " al fine

⁵⁵ Per "fase" si intende "ciascuno degli intervalli di tempo individuati dai passaggi da uno stato ad altro; un periodo che segni cioè un cambiamento rispetto ad uno stato precedente...La operazione di ingrasso potrà in tal senso dare luogo ad una fase dell'allevamento..." M. Goldoni, La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c., in Trattato breve di diritto agrario e comunitario, dir. da L. Costato, 3^a ed., Padova, 2003, p.184.

della produzione o dello scambio di beni o di servizi” volti al mercato (art. 2082 c.c.).

Nel vecchio testo si consideravano connesse soltanto “*le attività dirette alla trasformazione e all’alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell’esercizio normale dell’agricoltura*”.

Era pacifico che le attività connesse non fossero soltanto quelle menzionate ma più in generale tutte le attività che presentano un rapporto di connessione con le attività agricole principali (attività connesse atipiche).

Controverso era il criterio utilizzato per valutare la connessione.

Secondo la dottrina prevalente si dovevano applicare due criteri diversi, per le attività connesse nominate o tipiche si doveva utilizzare il criterio della normalità, per le attività connesse atipiche il criterio dell’accessorietà⁵⁶.

Per avere connessione è necessaria la presenza di due requisiti, uno soggettivo e l’altro oggettivo.

Il primo implica che sia “il medesimo imprenditore agricolo” a svolgere sia l’attività principale che l’attività connessa.

Il secondo implica che l’imprenditore debba utilizzare nello svolgimento dell’attività connessa le risorse della propria azienda.

Il terzo comma dell’art. 2135 c.c. elenca le attività esplicitamente denominate connesse, che per la prima volta appaiono individuate da una norma quali, la manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti.

La presenza dell’avverbio “comunque” segnala che l’elenco delle attività è soltanto esemplificativo, così che altre tipologie di attività possono essere connesse alle attività essenzialmente agricole.

⁵⁶ M. Goldoni, Art. 1 decreto «agricoltura». Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228.- «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57». Commento all’art. 1. Riv.Dir. Agr., 2001.

La novità di rilievo apportata dal d.lgs. n. 228/2001 riguarda l'introduzione del criterio di prevalenza al posto del criterio di normalità.

Quando la connessione riguarda interventi sui prodotti, occorre che questi siano "ottenuti prevalentemente" dall'esercizio di un'attività essenzialmente agricola; quando concerne la fornitura di beni o servizi, il riferimento è alla "utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata".

Non perde la qualifica di imprenditore agricolo colui che manipola, conserva, trasforma, commercializza e valorizza insieme ai propri prodotti, prevalenti, i prodotti altrui.

Non è però da considerarsi attività agricola connessa la vendita di prodotti agricoli altrui che non hanno avuto un'integrazione con quelli ottenuti in azienda.

Tra le attività connesse non sono elencate solo quelle che hanno per oggetto i prodotti agricoli in sé, ma vengono elencate anche altre attività "dirette alla fornitura di beni e servizi", "le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale" e la attività di "ricezione ed ospitalità".

Fra le attività agricole ci sono quindi anche quelle di tipo alberghiero e di ristorazione, che già erano state oggetto di intervento normativo con la l. n°730 del 1985, legge nazionale sull'agriturismo e modificata da ultimo dalla l. n° 96 del 2006.

Anche il contoterzista rientra tra gli imprenditori agricoli purché utilizzi attrezzature prevalenti sul complesso dei macchinari utilizzati a favore di terzi, ma soprattutto devono essere quelle che "normalmente" vengono utilizzate nella stessa attività agricola esercitata dal medesimo imprenditore⁵⁷.

⁵⁷ Torna in qualche modo il criterio di "normalità" che sembrava escluso dal nuovo legislatore. G. Galloni, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, in *Dir. Giur. Agr. e Amb.*, 2001, p.491 ss.

Oggi il termine normalità vuol significare ciò che accade normalmente nella specifica azienda agricola e non come avveniva in passato il riferimento a ciò che la maggior parte degli agricoltori faceva in un determinato periodo storico⁵⁸.

Le attività che attengono alla valorizzazione del territorio sono un argomento che sempre più sta entrando a far parte dell'attività agricola. Come ho già detto nei paragrafi precedenti, le attività agricole non producono solo beni materiali, ma producono anche natura ed ambiente, risorse naturali a disposizione di tutti e perciò "beni pubblici".

Valorizzare il territorio significa anche salvaguardare i servizi che sono indispensabili ad una comunità, quali i servizi pubblici, ma anche le produzioni artigianali, il piccolo commercio e i servizi turistici.

Se alcune delle attività sopra citate vengono svolte in azienda dall'imprenditore agricolo, il loro esercizio contribuisce ad evitare il degrado del territorio, mantenendo un nucleo di abitanti sul territorio senza che questi siano costretti ad abbandonare la campagna per la città.

La conseguenza più evidente dell'ampliamento delle attività esercitabili dall'imprenditore agricolo e dell'aver definito come attività agricola la fornitura di beni o servizi, è che si individuano nuove opportunità per l'attività agricola.

In particolare opportunità che consentono all'azienda agricola di diventare punto di incontro fra la tradizionale attività di coltivazione e le nuove attività di valorizzazione e di tutela dell'ambiente rurale.

La "legge di orientamento" ha individuato nelle convenzioni tra Enti pubblici ed imprenditori agricoli uno strumento che dà immediata

⁵⁸ Questo significa che un agricoltore che possiede pochi ettari normalmente avrà un parco macchine limitato, viceversa chi ha molti ettari di terreno avrà un parco macchine ben attrezzato ma poco tempo a disposizione per offrire servizi a terzi. A. Germanò, E.R.Basile, *L'impresa agricola- Le attività*. In Trattato di diritto agrario, UTET, 2011, pag. 787.

attuazione a quanto detto in precedenza circa il nuovo ruolo “multifunzionale” dell’agricoltura.

Il d.lgs. 228/2001 ha introdotto nel nostro ordinamento i contratti di collaborazione (art. 14, 2°c.), i contratti di promozione (art. 14, 3°c.) e le convenzioni (art. 15) tra imprenditori agricoli e pubblica amministrazione⁵⁹.

I contratti di collaborazione (art.14) riguardano *coloro che si impegnano, nell'esercizio dell'attività di impresa, ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale* e si pongono sullo stesso piano degli strumenti di programmazione negoziata.

I contratti di promozione e le convenzioni consentono all’imprenditore agricolo che eserciti attività di tutela dell’ambiente e del territorio di ottenere direttamente una controprestazione per il servizio reso alla collettività.

Il corrispettivo a carico dell’Amministrazione può consistere, oltre che nel pagamento di una somma di denaro, anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche.

Il riferimento al termine generico di “convezione” tra impresa agricola ed ente pubblico non specificando un singolo tipo di contratto sta ad indicare un modo di agire flessibile che permette all’Ente di individuare nell’agricoltore il fornitore più idoneo a soddisfare le richieste di tutela ambientale provenienti dalla collettività.

In tali contratti di promozione gli imprenditori agricoli si impegnano, nello svolgimento della propria attività a tutelare le risorse naturali, la biodiversità, il patrimonio culturale ed i paesaggio agrario e forestale, favorendo così lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio e alla salvaguardia del paesaggio.

⁵⁹ Bruno, *Le convenzioni tra p.a. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell’ambiente*, in *Dir. giur. Agr. Amb.*, 2001, p. 558 ss

Tali contratti diventano strumenti idonei a valorizzare la multifunzionalità dell'impresa agricola⁶⁰.

⁶⁰ M.P. Ragonieri, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, dir. da L. COSTATO, 3^aed., Padova, 2003, p. 203.

SECONDA PARTE

LA FORNITURA DI BENI PUBBLICI IN AGRICOLTURA

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il concetto di bene pubblico – 3. I principali beni pubblici forniti dall'agricoltura – 4. Pratiche agricole associate alla fornitura di beni pubblici – 5. La necessità del sostegno pubblico. - 6. Politiche a sostegno della fornitura di beni pubblici. - 7. Scenari e sfide per il futuro.

1. Introduzione.

In questo capitolo viene esaminato uno studio pubblicato dall'IEEP, Institute for European Environmental Policy di Londra, dal titolo “Provision of Public goods through agriculture in the european union”, uno studio finanziato dalla Direzione generale agricoltura e sviluppo della Commissione europea, che ha l'obiettivo di analizzare il ruolo delle politiche europee, ed in particolare della PAC, nel promuovere la produzione di beni pubblici da parte dell'agricoltura.

Il rapporto tra agricoltura e beni pubblici ha assunto sempre più importanza per le scelte politiche che caratterizzano il settore agricolo soprattutto in questo periodo in cui si riscrive la nuova PAC e si rivedono i bilanci dell'Unione Europea.

La ricerca ha cercato di coniugare gli aspetti teorici con una indagine empirica, in modo da fornire un quadro esaustivo del dibattito

scientifico e politico sull'argomento unitamente ad una valutazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale a livello locale.

Le attività agricole possono offrire, come ho già esaminato nel capitolo precedente, prodotti (alimentari e non) che ottengono una remunerazione dal mercato, ma possono offrire anche altri beni e servizi volti alla salvaguardia dell'ambiente e all'aumento del benessere sociale, per i quali il mercato non riesce ad assicurare una corretta remunerazione.

Lo studio ha evidenziato le forti connessioni tra l'attività agricola e tutti quei beni che a vario grado possono essere considerati pubblici.

La ricerca ha analizzato in modo particolare le relazioni tra l'agricoltura e i beni pubblici “ambientali”, come la salvaguardia del paesaggio, la conservazione della biodiversità, la lotta al cambiamento climatico, la qualità e la disponibilità di risorse idriche e la funzionalità dei suoli.

E' emerso un quadro piuttosto critico per la maggioranza dei beni pubblici considerati, evidenziando un declino della biodiversità, un cattivo stato di conservazione dei siti “Natura 2000”, un incremento dell'erosione e della perdita di sostanza organica dei suoli, l'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche e la semplificazione o la scomparsa dei paesaggi agrari tradizionali.

Esistono però delle eccezioni positive come il miglioramento della qualità dell'aria e del suolo ed una complessiva riduzione delle emissioni di gas serra da parte del settore agricolo.

Diventa così particolarmente strategico un sostegno pubblico volto a favorire il mantenimento , e laddove possibile un aumento, delle pratiche agricole che hanno un impatto positivo, o meno negativo, sui beni pubblici ambientali.

Secondo lo studio il livello comunitario risulta come il più appropriato per un intervento pubblico, in particolare la PAC può avere una notevole influenza sulla gestione dei suoli agricoli dell'Unione

Europea, contribuendo a diffondere una maggiore consapevolezza ambientale, prevenendo l'abbandono di molte aree rurali e favorendo la coltivazione di vaste superfici con metodi estensivi.

La necessità di rafforzare il ruolo multifunzionale dell'agricoltura in termini di fornitura di beni pubblici rappresenta quindi una giustificazione valida e coerente su cui costruire il futuro della nuova PAC.

2. Il concetto di bene pubblico

Negli ultimi cinquanta anni, in Europa, l'agricoltura ha ricevuto un livello sostenuto di aiuti pubblici.

Altri settori produttivi economici non sono stati oggetto di pubblici interventi di tale portata.

Questo fa sì che ci si ponga la domanda del motivo per cui nel settore agricolo continua ad essere necessario questo intervento pubblico dato che il settore è sempre più competitivo ed adattato alle logiche di mercato.

Per certi aspetti l'agricoltura è assimilabile agli altri settori economici, caratterizzata dalla presenza di un gran numero di produttori attivi in tutta una serie di mercati, alimentare, fibre, materie prime per prodotti energetici e industriali.

Sotto altri aspetti, però, ha caratteristiche specifiche che rendono il potenziale di offerta di beni pubblici ambientali e non solo particolarmente rilevante in questo settore.

È largamente argomentato che assicurare l'approvvigionamento di beni pubblici fornisce una ragione valida per un intervento pubblico all'interno di un economia di mercato.

Merita specificare che, ai fini dell'argomento trattato, in questo elaborato viene presa in considerazione la definizione economica di bene pubblico tralasciando invece la definizione giuridica che si evince dal nostro codice civile, di cui accenno brevemente.

Sono pubblici quei beni che appartengono allo Stato o ad altri enti pubblici e che sono destinati all'utilità pubblica o ad un pubblico servizio. Il codice civile (artt. 822-831) distingue tra i beni pubblici, i beni demaniali suddivisi in due elenchi. Per quelli del primo gruppo (es.: il lido del mare, la spiaggia ecc..) la demanialità è, per così dire, *in re ipsa* e l'appartenenza non può che essere statale (demanio necessario); i beni elencati nel secondo gruppo, invece (es.: le strade e

le autostrade, ecc.) fanno parte del demanio (accidentale o eventuale) «se appartengono allo Stato», oppure alle province o ai comuni (art. 822, co. 2, e art. 824, co. 1). Il regime giuridico dei beni demaniali prevede che questi siano inalienabili, non usucapibili, imprescrittibili e non possano formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi. Sono inoltre beni pubblici ai sensi dell'art 826 c.c. i beni patrimoniali dello Stato, a sua volta, distinti in indisponibili e disponibili. Per il patrimonio indisponibile, si prevede che i relativi beni non possano essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi (art. 828, co. 2). Per i beni patrimoniali disponibili valgono le norme comuni del cod. civ.⁶¹

Secondo la teoria economica sono beni pubblici i beni caratterizzati essenzialmente da due peculiarità: la non rivalità e la non escludibilità.

Per non rivalità si intende la caratteristica per cui alcuni beni possono essere messi simultaneamente a disposizione di tutti i consumatori, senza che il consumo da parte di un individuo limiti la possibilità di consumo dello stesso bene da parte di altri individui.

La non escludibilità rappresenta l'impossibilità per un produttore di un bene di escludere altri individui dai benefici di tale produzione.

61 Questa definizione classica che trova sostegno nel dato normativo con il tempo è entrata in crisi. I profondi mutamenti del contesto sociale, economico e giuridico del nostro ordinamento, basti pensare al progressivo affermarsi di interessi collettivi, quali quelli inerenti l'ambiente, e i cambiamenti tecnologici che hanno creato nuove tipologie di beni, si pensi ai beni immateriali (es. spettro delle frequenze), hanno evidenziato l'inadeguatezza dell'assetto normativo in materia di beni pubblici. Si è introdotto il concetto di beni comuni sui quali si è aperto un grande dibattito scientifico. Nel concetto di beni comuni caratterizzati da una titolarità diffusa (possono difatti appartenere non solo a persone pubbliche ma anche a privati) si può ravvedere un avvicinamento al concetto di bene pubblico in senso economico.

I beni comuni costituiscono le basi per il godimento dei diritti fondamentali ed essendo i presupposti indispensabili della vita sia naturale sia sociale devono essere governati ovvero regolamentati nell'uso che altrimenti, se lasciato libero, ne determinerebbe un forte depauperamento se non addirittura la distruzione. Recentemente è stata costituita la Commissione Rodotà con il compito di redigere uno schema di riforma della materia, che ha definito i beni comuni come *cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e che sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità.*

I beni pubblici puri, tuttavia, sono rari, i livelli variabili di escludibilità e di rivalità generano i beni pubblici misti o impuri.

Tabella 1 - Classificazione dei beni secondo il loro grado di “publicness”

	Basso	Medio		Alto
Tipo di bene	Bene Privato	Bene di club	Bene pubblico impuro	Bene pubblico puro
Rivalità	Rivale	Non rivale per una piccola comunità	Non rivale	Non rivale
Escludibilità	Escludibile	Escludibile	Escludibile solo a costi elevati e soggetto a congestione	Non escludibile
Esempi	Grano, legname	Parco privato, campo da golf	Accesso pubblico a terreni agricoli, paesaggio	Stabilità climatica, biodiversità paesaggio, aria pulita

Fonte: Cooper *et al.* (2009)

Quando la produzione di un determinato bene è disponibile a tutti, quindi non escludibile, ma soggetto a congestione, quindi rivale, siamo in presenza di una particolare categoria di beni misti, i cosiddetti *common goods* (es. parco pubblico a libero accesso). Nel caso in cui invece non vi sia congestione ma il livello di escludibilità sia reso dal pagamento di una tassa di accesso, i beni rientrano nella categoria dei *club goods* (es. una riserva di pesca)⁶².

Nella tabella seguente sono riportati alcuni dei prodotti non orientati al mercato dell'agricoltura associati alla multifunzionalità, classificati in

62 R. Henke, *Verso il riconoscimento di un' agricoltura multifunzionale. Teorie politiche, strumenti*. In Studi e ricerche INEA, Napoli, ESI, 2004

funzione delle categorie sopra descritte⁶³.

Tabella 2. Classificazione dei beni pubblici, misti e privati legati all'agricoltura

	Non rivali	Congestione	Rivali
Non escludibili	Beni pubblici puri - paesaggio - habitat naturale - biodiversità	Open access resources -sicurezza alimentare - paesaggio	
I benefici interessano solo una piccola giurisdizione	Beni pubblici locali -controllo inondazioni -conservazione del suolo -paesaggio eredità culturale -sviluppo rurale		
Escludibili ai non appartenenti alla comunità	Common property resources - gestione acqua - habitat naturale - biodiversità		
Escludibili	Toll goods - habitat naturale - biodiversità	Club goods -sicurezza alimentare - habitat naturale - biodiversità	Beni privati - produzione di alimenti - paesaggio eredità culturale -sicurezza alimentare - servizi turistici

Fonte: OCSE, 2001.

In tutti i casi, i beni pubblici comportano delle anomalie nel regolare funzionamento del mercato come strumento di efficiente allocazione delle risorse e da ciò nasce il problema di come ricondurre la loro offerta e domanda a condizioni desiderabili per il benessere della collettività.

Nelle condizioni di mercato libero i beni privati sono forniti attraverso l'interazione di mercato con domanda e offerta coordinati dal meccanismo dei prezzi.

Se c'è un calo dell'offerta o un aumento della domanda, il prezzo sale,

63 F. Vanni, *Il contributo della PAC alla produzione di beni pubblici: lo studio dell'IEEP*, in *Agriregionieuropa*, n°21, giugno, 2010.

se la domanda diminuisce o aumenta l'offerta i prezzi tendono a scendere.

L'efficiente funzionamento di questo meccanismo di assegnazione si basa sulla capacità dei consumatori di articolare la domanda di un determinato bene privato attraverso il loro potere d'acquisto.

I meccanismi di mercato, tuttavia non funzionano per la fornitura di beni con un alto grado di dimensione pubblica.

Un mercato non può funzionare come meccanismo di allocazione nei casi in cui i consumatori non possono essere esclusi dal consumo del bene e quindi non hanno alcun interesse a pagare per esso.

Dalla parte dell'offerta gli agricoltori sono poco motivati a fornire dei beni pubblici perché essi non sono pagati per farlo.

La combinazione di questi due fattori determina una fornitura inadeguata di beni pubblici e quindi, in assenza di un mercato funzionante, è necessario un intervento pubblico per raggiungere un livello soddisfacente di beni pubblici in linea con la domanda della società.

Poiché gli agricoltori detengono i diritti di proprietà e controllano i fattori di produzione sono necessari degli incentivi finanziari per far sì che gli agricoltori orientino i loro mezzi di produzione verso la fornitura di beni pubblici dato che ciò implica dei costi supplementari o una perdita di reddito.

Di conseguenza gli agricoltori devono essere incentivati finanziariamente a esercitare certe pratiche agricole dirette alla preservazione del paesaggio, degli habitat naturali e alla gestione delle risorse naturali.

La necessità e il tipo di intervento dipendono poi dal tipo di bene pubblico in oggetto, che può avere per sua natura caratteristiche globali (biodiversità, stabilità climatica) oppure locali (controllo delle inondazioni e degli incendi).

Mentre nel caso dei beni "globali" un'azione esclusivamente locale può

essere ininfluyente e spesso è necessario una serie di interventi a diversi livelli, per la fornitura di beni che presentano caratteristiche strettamente locali i meccanismi di fornitura e gestione del bene spesso assumono una dimensione locale.

3. I principali beni pubblici forniti dall'agricoltura

L'agricoltura, come attività produttiva, trasforma il preesistente ambiente naturale, con un impatto sulle risorse e sul funzionamento dei sistemi naturali.

Alcuni di questi cambiamenti per l'ambiente naturale si sono verificati nel corso dei millenni, mentre altri sono più recenti.

Le tecnologie degli ultimi due secoli, e in particolare quelle sviluppate nell'ultimo mezzo secolo, in risposta ad un maggiore livello di domanda, hanno aumentato l'impatto del settore agricolo sull'ambiente.

Infatti, la produzione alimentare in Europa ha subito un'accelerazione, nel corso dell'ultimo secolo, stimolato da fattori politici e dalle forze di mercato, facendo dell'Europa un importante produttore di cibo a livello mondiale.

Questo aumento della produttività non è stato senza costi ambientali e sociali.

Come ogni attività produttiva in competizione per le scarse risorse, l'agricoltura ha avuto un effetto ambientale negativo perché implica l'uso di fonti che sono di fatto non rinnovabili, o almeno lo sono ma in lunghi periodi di tempo.

È ormai diffusa e consolidata la consapevolezza degli impatti ambientali, quali la perdita di habitat e della biodiversità, l'inquinamento delle falde sotterranee e delle acque superficiali e del suolo.

Ciononostante, certe forme di produzione agricola forniscono una vasta gamma di benefici sociali e ambientali per la società sotto forma di beni pubblici.

Sistemi di agricoltura a bassa intensità, in particolare, forniscono una serie di beni pubblici, come il mantenimento e miglioramento della biodiversità e del paesaggio, promuovendo la buona gestione del suolo

e dell'acqua.

Inoltre, anche nei sistemi di allevamento, possono essere adottate pratiche di gestione specifica del territorio che erogano beni pubblici per la società, come ad esempio maggiore capacità di stoccaggio del carbonio, aumento della resistenza alle inondazioni e miglioramento della qualità delle risorse quali suolo, aria e acqua.

Esiste una vasta gamma di beni pubblici associati all'agricoltura.

I più significativi sono ambientali, tra i quali il paesaggio, la biodiversità, la disponibilità e la qualità delle risorse idriche, la fertilità e la funzionalità dei suoli, la stabilità climatica, la gestione del territorio (soprattutto in relazione al dissesto idro-geologico, al rischio di incendi e di inondazioni) ma anche una serie diversificata di beni pubblici di carattere più sociale ivi compresi, la sicurezza alimentare, la vitalità delle zone rurali e il benessere degli animali.

Molti di questi beni pubblici sono entità complesse, che comprendono una serie di differenti elementi, con caratteristiche sia pubbliche che private.

La sicurezza alimentare fornisce un esempio di un bene pubblico con caratteristiche sia pubbliche che private.

Per alcuni beni pubblici la loro esistenza è intrinsecamente legata a certi tipi di attività agricola e non c'è possibilità per loro di essere forniti attraverso forme alternative di utilizzo del territorio.

Questo rapporto intrinseco esiste perché la co-evoluzione dei paesaggi europei e l'adattamento di molte specie all'agricoltura per periodi di tempo prolungati, ha fatto sì che si creasse una stretta interrelazione tra questi beni pubblici ambientali e i sistemi agricoli con i quali sono associati.

Per gli altri - come ad esempio il miglioramento della stabilità del clima attraverso lo stoccaggio del carbonio e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, aumento della resilienza alle inondazioni, la funzionalità del suolo, la qualità e la disponibilità delle

risorse idriche, così come la qualità dell'aria - la loro disposizione non è dipendente dall'attività agricola di per sé, in effetti, questi beni pubblici possono essere forniti attraverso forme alternative di utilizzo del territorio.

Lo studio in esame si concentra su i dieci principali beni pubblici ambientali forniti dall'agricoltura.

Tabella 3. i beni pubblici ambientali che formano oggetto dello studio

1	Paesaggio agricolo
2	Biodiversità dei terreni agricoli
3	Qualità delle risorse idriche
4	Disponibilità delle risorse idriche
5	Fertilità e funzionalità del suolo
6	Stabilità climatica – stoccaggio del carbonio
7	Stabilità climatica – emissioni gas effetto serra
8	Qualità dell'aria
9	Resistenza alle inondazioni
10	Resistenza agli incendi

La ragione di tale scelta è dovuta al fatto che è stato provato che sussiste un'offerta inadeguata di questi beni pubblici ambientali rispetto alla domanda della società e inoltre che questi beni pubblici hanno delle interazioni importanti con l'agricoltura.

Ciò ne fa una priorità della politica pubblica richiamando fortemente un intervento a livello europeo tramite la PAC.

Di seguito una breve trattazione dei beni pubblici trattati nello studio:

- Paesaggi agricoli: per migliaia di anni la pratica agricola ha modellato, e continua a modellare ancora oggi, i caratteristici paesaggi agricoli europei. Tuttavia, anche se molti modelli di

utilizzo del suolo e molti aspetti tradizionali e caratteristici del paesaggio locale non sono più essenziali per i metodi agricoli moderni, mantenerli in vita è essenziale se si vuole preservare la diversità di questi paesaggi culturali. La protezione della diversità dei paesaggi agricoli è importante per mantenere l'attrattiva esercitata dalle zone rurali.

- Biodiversità terreni agricoli: il settore agricolo possiede una capacità unica di fornire alla società risultati positivi per la biodiversità.

Oggi, tuttavia, con l'intensificarsi dell'agricoltura, la biodiversità dei terreni agricoli dipende molto dalla presenza di zone a bassa intensità di sfruttamento o di aree naturali attorno alle aziende agricole, come fasce di terreno incolto tra i campi, muretti o siepi, fossati e stagni.

- Qualità e disponibilità delle risorse idriche: l'attività agricola determina forti impatti sulla qualità e disponibilità delle risorse idriche essendo uno dei settori che consuma grandi quantità d'acqua sia per l'irrigazione che per l'allevamento del bestiame. Quindi uno dei problemi principali al centro di numerosi interventi è quello di garantire un utilizzo più efficiente e sostenibile dell'acqua, per garantire la disponibilità di risorse idriche per tutti.

L'uso di fertilizzanti, erbicidi e antiparassitari per migliorare la produzione agricola è ormai una pratica comune, che può avere enormi ripercussioni sulla qualità delle acque superficiali e delle falde acquifere.

È importante trovare ed incentivare il modo di ridurre le quantità dei prodotti chimici che si disperdono nei corsi d'acqua e nelle falde acquifere, proprio per tutelare le risorse d'acqua potabile e contribuire alla biodiversità di fiumi e zone umide.

- Funzionalità del suolo: Il suolo è un elemento indispensabile per tutte o quasi le forme di produzione agricola.

La qualità del suolo è determinata da diversi parametri quali ad esempio la percentuale di sostanze organiche, la resistenza all'erosione da parte di agenti atmosferici come il vento e l'acqua.

La maggior parte delle pratiche agricole genera effetti sulla funzionalità del suolo, ma quest'ultima può essere preservata ricorrendo ad appropriati metodi di produzione agricola.

- Stabilità del clima – aumentare lo stoccaggio del carbonio e ridurre le emissioni di gas a effetto serra : la mitigazione dei cambiamenti climatici comprende tutte quelle attività che hanno lo scopo di rallentare o ridurre il cambiamento climatico attraverso una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e migliorando la conservazione e lo stoccaggio del carbonio.

Le piante accumulano CO₂ con estrema efficacia e i metodi agricoli che prevedono la conservazione di un manto vegetale permanente e un ritorno dei rifiuti vegetali nel suolo rappresentano un buon meccanismo per “ripulire” l'atmosfera dal carbonio.

Oltre a migliorare lo stoccaggio del carbonio, l'agricoltura può anche contribuire a ridurre le emissioni di gas a effetto serra di cui è responsabile.

- Qualità dell'aria: l'agricoltura, come già detto, produce gas a effetto serra sia per l'utilizzo dei mezzi meccanici e di combustibili fossili ma anche tramite gli allevamenti di bestiame.

Ridurre al minimo la contaminazione da queste fonti può essere raggiunto attraverso l'adozione di pratiche agricole specifiche.

- Resistenza agli incendi e alle inondazioni: la corretta manutenzione dei pascoli può costituire un'importante barriera

alla diffusione degli incendi boschivi e ridurre il rischio di incendio.

In futuro, la capacità dei terreni agricoli di assorbire le precipitazioni eccessive e di immagazzinare le acque di esondazione sarà un fattore sempre più rilevante, visto e considerato che il generale surriscaldamento globale intensificherà il ciclo idrologico e ciò farà aumentare la frequenza degli eventi alluvionali in gran parte del territorio europeo.

Oltre al valore inerente dei beni pubblici per la società tutta una serie di benefici sociali ed economici dipendono parzialmente o totalmente dall'esistenza di beni pubblici forniti dall'agricoltura.

La generazione di questi benefici pone in evidenza l'importanza della conservazione o del miglioramento delle condizioni ambientali, non solo per il loro valore intrinseco ma anche per il ruolo potenziale nell'incentivare l'attività economica in certe zone rurali, migliorando con ciò la loro vitalità e la qualità delle condizioni di vita di coloro che vi abitano e più in generale della società.

La qualità dei paesaggi, la presenza di biodiversità nell'ambiente agricolo e gli elementi storici offrono delle opportunità economiche quali il turismo rurale, costituendo la motivazione principale per visitare determinati territori.

Il turismo rurale rappresenta un settore in crescita e con interessanti opportunità di sviluppo che derivano dalla capacità di rispondere ad alcune delle tendenze emergenti nella domanda turistica che richiede forme di fruizione meno massificate e più attente ai valori della natura, della cultura, dell'enogastronomia e della campagna. Le comunità rurali vedono nello sviluppo del turismo una opportunità per diversificare l'economia delle aree rurali e rivitalizzare territori altrimenti non più competitivi a fronte delle dinamiche dei mercati e

dell'evoluzione delle politiche agricole ⁶⁴.

Gli agricoltori, peraltro, sono in grado di differenziare i loro prodotti sulla base della associazione di particolari metodi di produzione con la fornitura di beni pubblici (come il paesaggio o la conservazione degli habitat nei terreni agricoli).

Gli agricoltori europei possono mettere a profitto, le crescenti richieste dei consumatori che sono sempre più alla ricerca di prodotti di nicchia tradizionali e genuini, differenziando nettamente i loro prodotti sul mercato e ottenendo così un vantaggio competitivo economico.

Sono stati introdotti, a livello comunitario, sistemi di qualità specifici per promuovere le indicazioni geografiche che consentono ai consumatori di identificare i prodotti caratterizzati da particolari qualità legate all'origine e/o al metodo di produzione.

Le indicazioni geografiche possono rappresentare un'importante fonte di guadagno e di stabilità per i produttori e comprendono le “denominazioni di origine protette” (DOP) e le “indicazioni geografiche protette” (IGP).

Perché una denominazione possa essere riconosciuta come DOP, tutte le fasi della produzione devono avere luogo nell'area geografica designata e le caratteristiche del prodotto devono essere esclusivamente o essenzialmente dovute all'origine geografica.

Per ottenere il riconoscimento come IGP, almeno una fase della produzione deve avere luogo nell'area geografica designata e il legame con quest'ultima deve essere giustificabile in base a una particolare qualità, reputazione o altra caratteristica ricollegabile all'area geografica⁶⁵.

La domanda, sempre più in crescita, di prodotti locali che sono associati ai paesaggi agricoli è testimoniata da molti esempi uno fra tutti la nascita delle “Strade del vino”, un fenomeno emerso negli

64 G. Belletti, *Ruralità e turismo*, in *Agriregionieuropa*, n° 20, 2010

65 COM(2008) 641 def. LIBRO VERDE sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità.

ultimi decenni che ha assunto una importanza fondamentale per le zone rurali a vocazione vitivinicola, come ad es. la Toscana.

Queste sono percorsi che si svolgono entro territori ad alta vocazione vitivinicola caratterizzati da attrattive naturalistiche, culturali, tradizionali e storiche particolarmente significative ai fini di un'offerta enoturistica integrata.

Il fenomeno delle “Strade del vino” si registra in tutta la penisola italiana, ma è la Toscana la regione nella quale si è maggiormente diffuso.

Le “Strade del vino” sono regolamentate⁶⁶, per la nostra regione dalla L.R. n.69 del 1996 “Disciplina delle strade del vino in Toscana”.

Secondo tale legge, la Regione Toscana, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e allo scopo di valorizzare e promuovere i territori ad alta vocazione vitivinicola, con particolare riferimento ai luoghi delle produzioni qualitative, nonché le produzioni e le attività ivi esistenti attraverso la qualificazione e l'incremento dell'offerta turistica integrata, promuove e disciplina in ambito regionale la realizzazione delle “strade del vino”.

Le aree rurali presentano delle potenzialità che, affinché diventino una occasione reale per innescare dinamiche di sviluppo, devono essere utilizzate e gestite al meglio in maniera duratura e sostenibile anche dal punto di vista economico e sociale.

Per poter garantire i beni ambientali, sociali e culturali in particolari località rurali è necessario garantire uno sviluppo economico ecologicamente sostenibile.

C'è la necessità non solo di politiche che incoraggino la fornitura di beni pubblici ambientali ma anche di un quadro politico sufficientemente integrato per garantire che siano promosse sinergie economiche e sociali.

66 www.terreditoscana.regione.toscana.it

4. Pratiche agricole associate alla fornitura di beni pubblici

Una grande varietà di beni pubblici ambientali, come descritto nel paragrafo precedente, è fornita dall'agricoltura.

Esistono tuttavia differenze significative nel tipo e nella quantità di beni pubblici che possono essere forniti dai diversi sistemi agricoli presenti in Europa.

Certe caratteristiche dell'agricoltura influenzano il livello di fornitura di beni pubblici tra queste sono di particolare rilevanza l'uso agricolo del suolo, le pratiche applicate e la loro sensibilità per l'ambiente locale, i sistemi di allevamento, la dimensione e la struttura delle imprese agricole e i metodi di drenaggio e di irrigazione.

Ciò significa che l'approvvigionamento di beni pubblici varierà da una azienda agricola all'altra e tra regioni e zone climatiche.

Le tipologie che forniscono la più ampia gamma di beni pubblici sono le aziende zootecniche estensive, i sistemi misti che prevedono una combinazione di attività agricola e allevamento (sistemi agrozootecnici), le colture permanenti con una gestione più tradizionale e l'agricoltura biologica (alla quale dedico, per l'importanza che ha assunto tale pratica, il capitolo successivo) .

Questo perché tali sistemi utilizzano generalmente un minor quantitativo di fertilizzanti e antiparassitari o una minore densità del bestiame (unità di bestiame per ettaro), i loro terreni sono coperti in gran parte da una vegetazione seminaturale e da elementi paesaggistici di pregio.

Tuttavia, anche alcuni sistemi agricoli più produttivi possono fornire beni pubblici, per esempio ricorrendo alle nuove tecnologie per migliorare la gestione del suolo e delle risorse idriche e per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, oppure introducendo pratiche agricole che favoriscono la biodiversità nei paesaggi agricoli più intensivi.

Le pratiche agricole idonee a produrre ed erogare beni pubblici

possono essere ripartite in due grandi categorie.

In primo luogo, occorre menzionare le pratiche che sono meno intrusive per l'ambiente in generale, per esempio quelle che richiedono una lavorazione minima del terreno e un ricorso limitato a mezzi tecnici di produzione, pratiche che permettono di mantenere una vegetazione seminaturale e che ricorrono a tecnologie in grado di migliorare l'uso efficiente delle risorse (per esempio, tecniche agricole di precisione o l'irrigazione a goccia).

In secondo luogo, vi sono le pratiche agricole attente ad aspetti con un interesse ambientale specifico, per esempio consistenti nel creare strisce cuscinetto di vegetazione naturale attorno ai campi arati, o nel lasciare incolte zone di habitat seminaturali, per permettere alla fauna selvatica di prosperare.

Molte di queste pratiche di gestione offrono contemporaneamente più di un bene pubblico ambientale.

Alcune delle pratiche più vantaggiose sono:

- il mantenimento di confini poderali come siepi, terrazze o muretti in pietra come importanti elementi paesaggistici, ma che allo stesso tempo offrono un habitat agli animali selvatici, possono contribuire a prevenire l'erosione dei suoli e a controllare eventi naturali come le inondazioni e le frane;
- il pascolo estensivo, tra cui la conservazione della transumanza e il regolare spostamento delle mandrie o delle greggi su nuovi pascoli, così da evitare il problema del pascolamento insufficiente o eccessivo. Il pascolo estensivo dà origine a importanti caratteristiche di molti paesaggi agricoli e assicura elevati livelli di biodiversità; inoltre, la presenza di pascoli permanenti contribuisce in maniera determinante allo stoccaggio del carbonio;
- la rotazione delle colture, che preveda anche il maggese, un manto vegetale e/o il mantenimento di stoppie durante l'inverno, offre importanti habitat e cibo a mammiferi, uccelli e insetti, e contribuisce a

mantenere la fertilità del suolo riducendo la perdita di nutrienti;

- il mantenimento di prati alluvionali e praterie umide che forniscono habitat eccellenti alla flora e alla fauna selvatiche contribuisce a conservare la fertilità del suolo oltre che a prevenire le inondazioni nelle zone urbane a valle.

5. La necessità del sostegno pubblico

In passato molti beni pubblici erano strettamente legati alla produzione agricola.

Tuttavia, gli sviluppi del mercato e l'innovazione tecnologica, hanno portato ad uno sfruttamento più intensivo del suolo.

Tale metamorfosi è stata caratterizzata, da un lato, da impressionanti incrementi di produttività sui terreni situati nelle zone più competitive e, dall'altro lato, dalla marginalizzazione o dall'abbandono dei terreni nelle zone meno competitive.

Entrambi questi processi hanno determinato un continuo declino di molti habitat e di molte specie, una crescente penuria idrica, gravi problemi dovuti all'erosione del suolo e della sua perdita di sostanza organica.

Inoltre, tale cambiamento strutturale ha causato un ininterrotto esodo rurale verso le città.

Questi cambiamenti sono, sovente, accompagnati da un aumento dei costi-opportunità delle azioni in favore dell'ambiente, un costo che risulta più alto proprio nelle zone agricole maggiormente produttive e laddove le attività agricole sono più redditizie.

Diventa così particolarmente strategico un sostegno pubblico volto a favorire il mantenimento, e se possibile l'espansione delle pratiche agronomiche e delle tecniche di allevamento che hanno un impatto positivo, o meno negativo sui beni pubblici ambientali.

Come evidenziato in precedenza la fornitura di beni pubblici non può essere assicurata attraverso il mercato.

Al fine di evitare per esempio la perdita di biodiversità dei terreni agricoli, il degrado dei suoli e delle risorse idriche è necessario un intervento pubblico, senza il quale la società rischia di perdere questi beni pubblici e delle volte queste perdite sono irreversibili.

L'analisi di 36 indicatori ambientali⁶⁷ a livello europeo ha fatto emergere un quadro piuttosto critico per la maggioranza dei beni pubblici considerati.

L'uso degli indicatori ambientali, tuttavia presenta dei limiti, in primo luogo perché forniscono informazioni in scala europea senza tenere in debita considerazione le notevoli differenze che potrebbero esserci tra gli Stati membri e inoltre i dati non sono raccolti nel tempo fornendo quindi solo un'istantanea del livello delle prestazioni, rendendo difficile verificare se lo stato ambientale stia migliorando o sia in declino.

Nonostante ciò lo stato degli indicatori ambientali disponibili ci danno una visione utile dello stato attuale dei beni pubblici ambientali rilevando il declino della biodiversità, l'inadeguato stato di conservazione della maggior parte dei siti "Natura 2000", l'incremento dell'erosione e della perdita di sostanza organica dei suoli, l'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche e la semplificazione e in certi casi la scomparsa dei paesaggi agrari tradizionali⁶⁸.

Esistono peraltro delle eccezioni positive, come il miglioramento della qualità dell'aria e del suolo e una complessiva riduzione delle emissioni di gas serra da parte del settore zootecnico, dovuta prevalentemente alla riduzione del numero di animali allevati.

Le prove dell'inadeguata fornitura di beni pubblici ambientali sono ulteriormente rafforzate dalla stima del valore monetario dei beni e servizi ambientali e dal costo dell'inazione politica.

67 Gli indicatori agroambientali rappresentano uno strumento fondamentale per l'attività di monitoraggio e permettono di conseguire numerose finalità: fornire informazioni sulla situazione attuale dell'ambiente agricolo e sui cambiamenti che vi intervengono; seguire gli effetti prodotti dall'agricoltura sull'ambiente; valutare l'impatto delle politiche agricole ed ambientali sulla gestione ambientale delle aziende agricole; contribuire alle decisioni in materia di politica agricola ed ambientale; illustrare le relazioni agroambientali ad un pubblico più ampio. COM(2006) 508 *“Elaborazione di indicatori agroambientali per controllare l'integrazione della dimensione ambientale nella politica agricola comune.”*

68 Gli indicatori ambientali utilizzati derivano dai principali progetti sullo stato dell'ambiente, come IRENA, SEBI, Environmental performance of agriculture since 1990, Quadro comune di monitoraggio e valutazione della Commissione Europea (QCMV).

I pochi studi intrapresi a livello macroeconomico indicano che questi valori monetari potrebbero essere di rilevante importanza e le perdite di benessere associate al loro degrado sono di un ordine di grandezza comparabile.

Essi suggeriscono che la società sottostima sistematicamente il livello di degrado ambientale e il costo di una azione intrapresa per migliorare i risultati ambientali potrebbero essere considerevolmente inferiore rispetto a quello dell'inazione.

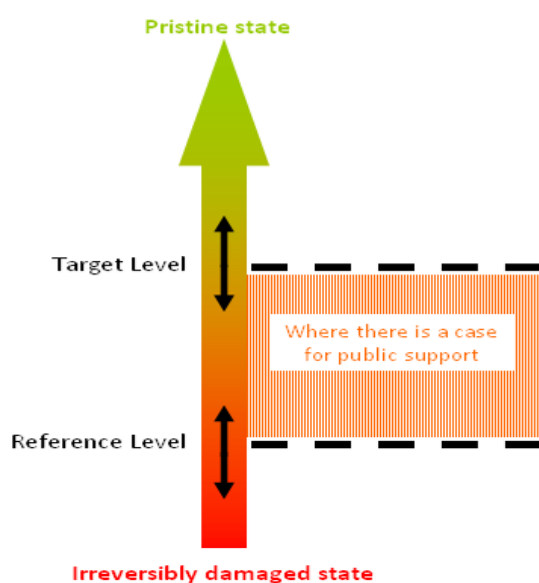
Queste stime forniscono un'importante motivazione per rinforzare le azioni e le risorse di bilancio necessarie a migliorare la fornitura di beni pubblici ambientali.

Lo studio dell'IEEP individua dieci sfide per la politica che se affrontate dovrebbero contribuire a invertire la situazione di produzione inadeguata di beni pubblici:

- I. salvaguardare la diversità e la peculiarità dei paesaggi agricoli
- II. mantenere e valorizzare l'integrità ecologica delle zone agricole
- III. conservare e ripristinare la biodiversità dei terreni agricoli
- IV. conservare la diversità genetica
- V. conseguire un buono stato ecologico delle risorse idriche
- VI. incoraggiare modi sostenibili di uso dell'acqua
- VII. migliorare la funzionalità del suolo agricolo
- VIII. aumentare la capacità di stoccaggio del carbonio del suolo agricolo
- IX. ridurre le emissioni di gas serra
- X. aumentare la capacità di resistenza di terreni agricoli per i rischi di incendio e di inondazione

Per raggiungere il livello desiderato di erogazione di beni pubblici è quindi necessaria un'azione politica. Tuttavia, non tutte le attività intraprese da agricoltori e gestori del suolo richiedono l'impiego di denaro pubblico.

I gestori dei terreni non ottengono risarcimenti per essersi conformati ai requisiti di legge o ad altre norme vincolanti: si tratta infatti di costi che restano a loro carico. Soltanto nel caso in cui sia necessaria un'azione che va oltre le norme legislative di base sono previsti incentivi finanziari volti a incoraggiare le pratiche di gestione del territorio e altri investimenti che, altrimenti, non sarebbero economicamente giustificati per gli agricoltori.



Nota: è necessario un sostegno pubblico per incoraggiare quelle azioni che garantiscono la qualità ambientale al di là degli obblighi specificati dalle norme legislative, fino al livello di prestazione, come previsto dagli obiettivi politici. Il livello obiettivo e il livello di riferimento non sono fissi, differiscono tra Stati membri e può cambiare nel tempo (come dimostrano le frecce nere).

Il livello di riferimento o è sancito dalla definizione di requisiti di legge in materia di standard minimi che devono essere rispettati o si esprime in norme di buona pratica agricola che, pur non essendo obbligatorie in senso giuridico, sono pratiche che ci si aspetta che vengano adottate dagli agricoltori.

Le politiche che offrono incentivi devono avere un criterio di base

chiaro, che consenta di stabilire quando il finanziamento è indispensabile.

La necessità e il tipo di intervento saranno influenzati dalla tipologia di bene pubblico in oggetto, che per sua natura può avere caratteristiche globali, come la stabilità del clima e la biodiversità, oppure locali, come il controllo delle inondazioni e degli incendi.

Mentre nel primo caso un'azione esclusivamente locale può essere del tutto ininfluenza per la fornitura di beni pubblici che presentano caratteristiche strettamente locali, come una fascia tampone lungo un corso d'acqua, i meccanismi di fornitura e gestione del bene spesso assumono una dimensione locale.

Considerati i caratteri transfrontalieri e l'interesse comune di molti beni pubblici l'intervento a livello europeo viene considerato il più appropriato per attenuare l'impatto ambientale delle attività agricole e per favorire la salvaguardia e la valorizzazione dei beni pubblici, sia locali che globali.

6. Politiche a sostegno della fornitura di beni pubblici.

All'interno delle politiche europee esistono degli strumenti, soprattutto nell'ambito della PAC, che rivestono un ruolo strategico nel favorire una gestione sostenibile delle risorse naturali, e di conseguenza nella fornitura di beni pubblici ambientali.

Alcuni di questi strumenti sono diretti esclusivamente alla fornitura di beni pubblici altri, nonostante siano stati ideati per altri scopi, contribuiscono anch'essi indirettamente al raggiungimento dell'obiettivo ambientale.

Ciò implica un riconoscimento della rilevanza strategica di tutte quelle misure che , avendo un effetto diretto sui cambiamenti strutturali e sulla redditività del settore, di fatto ne influenzano anche le performance ambientali.

Come si può notare dalla tabella seguente (tabella n. 4) gli strumenti adottati dalle politiche europee possono essere suddivise in tre gruppi, politiche e misure dirette esclusivamente alla fornitura di beni pubblici, misure parzialmente dirette alla fornitura di beni pubblici ed infine misure non dirette alla fornitura di beni pubblici, ma con potenziali effetti positivi.

Per chiarezza espositiva, nell'analizzare le varie misure in questione seguirò lo schema della tabella , partendo quindi dalle misure dirette esclusivamente alla fornitura di beni pubblici

Tabella 4 - Le politiche europee e la fornitura di beni pubblici ambientali

Politiche dirette esclusivamente alla fornitura di beni pubblici	
PAC. Sviluppo rurale: Asse 2	Pagamenti agroambientali (214) Sostegno ad investimenti non produttivi (216)
PAC. Condizionalità: BCAA	Norme nell'ambito delle BCAA più restrittive della legislazione esistente: mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, protezione e gestione delle risorse idriche, mantenimento della struttura del suolo
PAC. Art. 68	Sostegno specifico per: i) specifici tipi di agricoltura che sono importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente – Art. 68 (1)(a)(i) ii) specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi- Art. 68 (1)(a)(v)
PAC. Condizionalità	Mantenimento delle terre a pascolo permanente, come stabilito dall'art. 6(2) del Reg. 73/2009
LIFE +	Progetti incentrati sull'agricoltura
Fondi strutturali	Settore d'intervento "tutela ambientale nel contesto della conservazione del territorio, delle foreste e del paesaggio, nonché miglioramento del benessere degli animali"
Misure parzialmente dirette alla fornitura di beni pubblici	
PAC. Sviluppo rurale	Misure su: formazione professionale e consulenza aziendale (111,114,115); ammodernamento aziende agricole (121), miglioramento infrastrutture (125); indennità zone svantaggiate (211, 212); Natura 2000 (213); tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (323); formazione e informazione (331)
Misure non dirette alla fornitura di beni pubblici ma con potenziali effetti positivi	
PAC. Sviluppo rurale	Misure su: incremento valore aggiunto dei prodotti agricoli (123); diversificazione (311), incentivazione di attività turistiche (313)
PAC. Pagamenti diretti e BCAA	Stabilizzazione redditi agricoli Norme nell'ambito delle BCAA più restrittive della legislazione esistente sulla propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli, densità di bestiame minima e/o regimi adeguati
PAC. Art. 68	Sostegno per far fronte a svantaggi specifici a carico degli agricoltori dei settori lattiero-caseario, delle carni bovine, delle carni ovine e caprine e del riso in zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili sotto il profilo ambientale, o, negli stessi settori, per tipi di agricoltura vulnerabili dal punto di vista economico- Art. 68 (1)(b)

Fonte: Cooper et al. (2009).

- Misure dirette esclusivamente alla fornitura di beni pubblici.

La PAC con un budget annuale di 53 miliardi di euro esercita una importante influenza sulla gestione agricola dei terreni nell'Unione Europea e di conseguenza sull'entità dei beni pubblici forniti dal settore nel suo complesso.

La politica di sviluppo rurale, che è parte integrante della politica agricola comune, propone una gamma di misure atte a sostenere i sistemi agricoli, le pratiche di gestione e altri investimenti utili per assicurare l'erogazione di beni pubblici, a livello ambientale e sociale, in maniera mirata.

Molte di queste misure forniscono sostegno contemporaneamente ai beni pubblici ambientali e sociali (vitalità rurale), in maniera diretta o indiretta.

Come già detto in precedenza la politica di sviluppo rurale ai sensi del Reg. 1698/2005, per il periodo 2007-2013, si incentra su tre temi o assi tematici:

- miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
- miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
- miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale.

Per contribuire a garantire un approccio equilibrato, gli Stati membri e le regioni sono tenuti a ripartire i loro finanziamenti a favore dello sviluppo rurale tra i tre assi tematici.

Parte dei finanziamenti deve inoltre essere destinata a sostenere progetti basati sull'esperienza acquisita con le iniziative comunitarie *Leader*.

Il cosiddetto "approccio *Leader*" allo sviluppo rurale o "quarto asse tematico", consiste nella messa a punto ed attuazione di progetti altamente specifici da parte di partenariati locali al fine di rispondere a

particolari problemi locali.

All'interno della strategia dell'asse 2, la misura 214 – Pagamenti agro ambientali è particolarmente importante, contribuendo al perseguimento degli obiettivi prioritari dell'asse, rappresenta il principale strumento operativo per internalizzare le esternalità ambientali generate dall'attività agricola e per assicurare la sostenibilità dell'uso delle risorse naturali.

A livello normativo, la misura 214 – Pagamenti agro ambientali, è disciplinata dall'art.39 del Reg.1698/2005 e dagli artt. 27 e 28 del Reg.1974/2006.

Il primo stabilisce che le compensazioni per i minori redditi legati ad una gestione dell'attività produttiva più attenta all'ambiente sono destinate solo agli agricoltori che assumono volontariamente impegni che vanno al di là delle norme ambientali obbligatorie fissate dalla normativa comunitaria. Si tratta, cioè dei Criteri di gestione obbligatori in materia di ambiente (Cgo) e dalle cosiddette Buone condizioni agronomico-ambientali (Bcaa) di cui agli artt. 4 e 5 del Reg.1782/2003 e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti, prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla normativa nazionale⁶⁹.

In questo quadro, le misure agro-ambientali integrano e potenziano l'intervento del primo pilastro della Pac che con la riforma Fischler ha reso obbligatoria l'adozione della condizionalità (o cross-compliance), ai sensi della quale il diritto ai pagamenti diretti agli agricoltori è subordinato al rispetto di standard ambientali, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali, appunto i Cgo e le Bcaa.

69 F. Sotte, *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, 2009, p. 162 ss.

Tabella n. 5 - L'ampia gamma di attività di gestione sostenute e dei beni pubblici forniti dalla misura agroambientale.

Azioni supportate	Biodiversità dei terreni agricoli	Qualità dell'acqua e disponibilità di risorse idriche	Funzionalità del suolo	Stabilità del clima: stoccaggio del carbonio	Stabilità del clima: emissioni di gas a effetto serra	Qualità dell'aria	Resistenza a incendi e inondazioni	Paesaggi agricoli	Vitalità rurale	Sicurezza alimentare
Mantenimento di pratiche agricoltura biologica	X	X	X	X				X	X	
Introduzione di pratiche di agric. biologica	X	X	X	X				X	X	
Uso di razze di bestiame locali/rare	X							X	X	X
Mantenimento o introduzione di pratiche pastorali estensive	X	X	X	X			X	X		X
Conservazione e gestione delle caratteristiche naturali	X	X	X	X			X	X	X	
Coltivazione di colture tradiz. /a rischio di scomparsa	X		X					X	X	X
Mantenimento o introduzione di una gestione estensiva dei seminativi	X	X	X	X				X		
Creazione di strisce cuscinetto/margini dei campi lungo il perimetro poderale	X	X	X	X				X		
Gestione delle zone umide/ pianure alluvionali	X	X	X	X			X	X		
Conservazione e gestione dei frutteti tradizionali	X		X	X				X	X	X
Conservazione elementi artificiali paesaggio	X		X					X	X	
Creazione di strisce cuscinetto in prossimità dei corsi d'acqua	X	X	X	X	X		X	X		
Elaborazione di piani per la gestione dei nutrienti	X	X	X		X	X				X
Conversione dei seminativi in pascoli	X	X	X	X	X		X	X		
Protezione dei corsi d'acqua e loro conservazione in unbuone condizioni ecologiche	X	X	X				X	X		X

Per quanto riguarda le modalità di erogazione del sostegno, il regolamento 1698/2005 prevede che i pagamenti siano versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e i mancati ricavi derivanti dall'impegno assunto.

L'entità massima del sostegno erogato, per ettaro di superficie dell'impresa agricola, varia a seconda delle tipologie colturali: 600 euro per le colture annuali; 900 euro per le colture perenni specializzate; 450 euro per gli altri usi dei terreni.

Nel caso di interventi che riguardino razze animali locali a rischio di estinzione, il pagamento non può superare i 200 euro per unità di bestiame adulto (Uba).

La Commissione e gli Stati membri attuano una gestione concorrente dei pagamenti agroambientali .

La Commissione valuta ed approva i programmi di sviluppo rurale preparati e presentati dagli Stati membri. Questi ultimi adottano tutte le disposizioni normative, legislative e amministrative richieste affinché i fondi siano spesi in modo corretto.

Gli agricoltori (o i gestori del territorio) stipulano un contratto con l'organo di gestione competente nello Stato membro e hanno la responsabilità di applicare effettivamente le pratiche agronomiche conformemente alle disposizioni contrattuali.

Nell'ambito della misura 214 è opportuno specificare che ogni regione, nel proprio Psr, individua tutta una serie di sottomisure cioè tipologie di attività o di pratiche delle imprese agricole (singole o associate) che possono essere agevolate mediante pagamenti agroambientali.

Le scelte regionali per l'articolazione della misura 214 possono essere raggruppate, ai fini dell'analisi, in 4 macro-ambiti di intervento: diffusione di modelli di agricoltura sostenibili, conservazione del suolo, tutela e valorizzazione della biodiversità, miglioramento del paesaggio.

A titolo esemplificativo la Regione Toscana⁷⁰ con la misura dei pagamenti agroambientali interviene per diffondere metodi di produzione agricola a basso impatto ambientale, come l'agricoltura biologica e l'agricoltura integrata, al fine di conservare la biodiversità all'interno dell'agro-ecosistema, di ridurre lo sfruttamento e l'inquinamento delle risorse idriche, di contenere l'erosione e la perdita di fertilità dei suoli e contribuire alla riduzione dell'emissione dei gas serra.

Tra le sottomisure adottate specificamente possiamo annoverare: introduzione o mantenimento dell'agricoltura biologica, introduzione o mantenimento dell'agricoltura integrata, sospensione delle produzioni agricole con impossibilità di ricavare qualsiasi tipo di reddito, incremento della sostanza organica nei suoli attraverso l'impiego di ammendanti compostati di qualità, inerbimento di seminativi e colture arboree nelle superfici con pendenza superiore al 20%, adozione di metodi di coltivazione agroambientale per il tabacco. La Corte dei conti europea, nello svolgimento delle sue funzioni di controllo della gestione finanziaria dei fondi pubblici europei, in una relazione del 2011 *“Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?”* ha svolto una valutazione degli interventi agroambientali.

Da tale report si è riscontrato che gli obiettivi definiti dagli Stati membri sono numerosi e non sufficientemente specifici per valutarne il conseguimento.

I sistemi posti in essere per fornire orientamenti agli agricoltori sono stati, in generale, attuati in modo soddisfacente, ma sono stati riscontrati invece problemi considerevoli per quanto concerne l'entità degli aiuti.

La maggior parte della spesa è stata erogata attraverso misure di base orizzontali, senza applicare procedure di selezione.

70 [Http// www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

Tale assegnazione di risorse non è stata giustificata da decisioni sul grado auspicabile di concentrazione degli interventi , basate sulla valutazione dei relativi costi .

Le decisioni in materia di gestione, inoltre, non sono state sufficientemente fondate su elementi probatori e i pagamenti non sono stati concentrati su specifici problemi ambientali.

Nonostante l'audit abbia individuato alcune buone pratiche, le debolezze riscontrate dalla Corte hanno impedito di conseguire, in maniera ottimale, gli obiettivi principali della politica agroambientale.

Per ciò suggerisce per la prossima Programmazione 2014-2020 una spesa più mirata per rendere gli interventi più coerenti ed efficaci rispetto agli obiettivi e garantire un tasso di aiuti più elevato alle sottomisure con maggiore potenzialità.

Sempre nell'ambito del secondo pilastro della PAC, tra le misure del secondo asse dirette esclusivamente alla fornitura di beni pubblici, è necessario menzionare la misura 216 “sostegno ad investimenti non produttivi”.

Questa misura sostiene la realizzazione di investimenti aziendali che non sono mirati alla crescita della produttività aziendale ma che supportano l'attuazione degli interventi delle altre misure della politica agroambientale, finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e del paesaggio rurale (art. 41 del Reg.1698/2005 e art.29 del Reg.1974/2006).

Nello specifico, il sostegno è infatti concesso in relazione ad investimenti che non danno luogo ad un aumento significativo del valore o della redditività dell'attività agricola, ma che siano connessi all'adempimento degli impegni assunti con la misura 214 o di altri obiettivi agroambientali; valorizzino in termini di pubblica utilità le aree Natura 2000 o altre zone di pregio naturale.

Tra le misure dirette esclusivamente alla fornitura di beni pubblici,

nell'ambito del primo pilastro oltre alla condizionalità⁷¹, principio secondo il quale ogni agricoltore per poter beneficiare dei pagamenti diretti è tenuto al rispetto di criteri di gestione obbligatori (Cgo) e buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa), l'art. 68 del Reg. n.73/2009 ha introdotto un regime di sostegno specifico agli agricoltori.

Ai sensi di tale articolo gli Stati membri possono concedere sostegno specifico agli agricoltori per specifici tipi di agricoltura che sono importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente (art. 68 1 a. i.) e per specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi (art. 68 1 a. v.).

Il programma LIFE + , con il quale si chiude l'analisi del primo gruppo, finanzia progetti che contribuiscono allo sviluppo e all'attuazione della politica e del diritto in materia ambientale in particolare degli obiettivi del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (6° PAA), di cui alla decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002⁷².

Il programma, disciplinato dal Reg. 614/2007, fornisce un rilevante sostegno finanziario a un gran numero di iniziative in Europa nel campo dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio naturale attraverso la dimostrazione, lo sviluppo e la diffusione di approcci, tecnologie, metodologie e strumenti innovativi in grado di ridurre l'impatto ambientale in tutti gli ambiti produttivi o di migliorare lo stato di conservazione di specie ed habitat e di arrestare la perdita di biodiversità.

71 La Condizionalità ha il proprio fondamento normativo nel Reg(CE)n. 1782/2003 rappresenta una delle principali novità introdotte a seguito della riforma della PAC approvata nel 2003. Essa coinvolge tutti gli agricoltori che intendono beneficiare dei finanziamenti messi a disposizione dall'Unione Europea attraverso la stessa PAC.

72 Informazioni tratte da www.minambiente.it e in particolare dal documento “*Il programma LIFE + e la Rete Rurale Nazionale. Un momento di confronto e approfondimento delle priorità ambientali delle politiche di sviluppo rurale attraverso i progetti LIFE +*”

Il programma LIFE +, e lo si può evincere dal nome stesso, sostituisce e aggiorna il programma LIFE nato nel 1992, e prevede tre componenti tematiche:

- LIFE+ "Natura e biodiversità": rivolto a proteggere, conservare, ripristinare, monitorare e favorire il funzionamento dei sistemi naturali, degli habitat naturali della flora e della fauna selvatiche, al fine di arrestare la perdita di biodiversità, inclusa la diversità delle risorse genetiche, all'interno dell'UE
- LIFE+ "Politica e governance ambientali", cambiamenti climatici, acqua, aria, suolo, ambiente urbano, rumore, sostanze chimiche, ambiente e salute, risorse naturali e rifiuti, foreste, innovazione, approcci strategici
- LIFE+ "Informazione e comunicazione", diffusione delle informazioni e sensibilizzare alle tematiche ambientali, inclusa la prevenzione degli incendi boschivi.

Lo strumento LIFE + ha contribuito in Italia alla predisposizione di programmi integrati di riqualificazione ambientale di aree agricole; ha fornito la base per sperimentare azioni volte a confrontare l'efficacia di diverse opzioni di gestione forestale per la conservazione e l'aumento della biodiversità; ha permesso la dimostrazione dell'efficacia di tecnologie innovative per lo smaltimento dei reflui oleari dei frantoi o per ridurre l'inquinamento delle acque sotterranee e superficiali dovute alla dispersione di nutrienti di origine agricola; ha favorito la conservazione e l'incremento della biodiversità delle aree agricole e seminaturali attraverso un modello innovativo di gestione integrata.

Date le caratteristiche e le dimensioni della dotazione di bilancio, che risulta inferiore rispetto a quella di altri programmi comunitari, il programma LIFE + non può certamente risolvere tutti i problemi ambientali che caratterizzano il territorio europeo, ma può contribuire a ridurre le dimensioni di tali problematiche, concentrando le risorse finanziarie sulle iniziative con valore aggiunto europeo in grado di

perseguire in maggior misura gli obiettivi delle politiche e della normativa ambientale comunitaria.

- Misure solo parzialmente dirette alla fornitura di beni pubblici

Nel secondo gruppo di misure si riscontrano una serie di provvedimenti idonei alla fornitura di beni pubblici, nonostante l'ambiente non ne costituisca l'obiettivo primario.

All'interno di questo insieme sono comprese: le misure di formazione professionale e consulenza aziendale (111,114,115); ammodernamento aziende agricole (121); miglioramento infrastrutture (125); indennità zone svantaggiate (211, 212); Natura 2000; tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (323); formazione e informazione (331).

Alcune misure previste dalla politica di sviluppo rurale che forniscono sostegno agli investimenti nelle infrastrutture, sia nelle aziende agricole sia nella più ampia economia rurale, possono fornire una gamma di beni pubblici, di tipo sia ambientale che sociale.

In relazione al settore agricolo, gli investimenti in tecnologie e infrastrutture sostenibili sotto il profilo ambientale nelle aziende agricole possono apportare miglioramenti alla qualità dell'acqua, alla funzionalità del suolo, alla disponibilità di risorse idriche e alla riduzione di emissioni di gas a effetto serra, contribuendo al tempo stesso alla vitalità rurale, sia grazie all'aumento della competitività delle aziende agricole sia mediante l'offerta di opportunità di diversificazione, che a sua volta genera nuove opportunità economiche.

Tra le misure che possono essere utilizzate per questi scopi, la *modernizzazione delle aziende agricole* (121) è la più significativa in termini di dotazione di bilancio.

La tabella seguente illustra il modo in cui tale misura può contribuire alla produzione di beni pubblici ambientali e alla vitalità delle zone

rurali.

Tabella n. 6

Investimenti supportati in termini di frequenza d'uso per Stato membro	Beni pubblici sociali erogati	Beni pubblici ambientali erogati
Miglioramenti ai nuovi edifici per il ricovero / la movimentazione del bestiame	Vitalità rurale, vitalità della gestione del paesaggio agricolo nel lungo termine, sicurezza alimentare	Qualità dell'aria, qualità dell'acqua, funzionalità del suolo
Investimenti in tecnologie più efficienti e sostenibili sotto il profilo ambientale	Vitalità rurale, vitalità della gestione del paesaggio agricolo nel lungo termine, sicurezza alimentare	Qualità dell'aria, qualità / disponibilità dell'acqua, funzionalità del suolo, stabilità del clima (emissioni di gas serra)
Miglioramenti nelle strutture di movimentazione trattamento e stoccaggio del letame	Vitalità della gestione del paesaggio agricolo nel lungo termine, sicurezza alimentare	Qualità acqua, qualità aria, benessere degli animali, funzionalità del suolo, stabilità del clima (emissioni di gas serra)
Miglioramento dei sistemi / delle tecnologie per l'irrigazione	Vitalità rurale, vitalità della gestione paesaggio agricolo nel lungo termine, sicurezza alimentare	Disponibilità delle risorse idriche, qualità dell'acqua, funzionalità del suolo
Impianto di colture energetiche	Vitalità rurale	Stabilità del clima (emissioni di gas serra), qualità dell'aria

Inoltre occorre menzionare la misura per lo *sviluppo infrastrutturale* (125), che può essere utilizzata per investire in tecnologie per l'irrigazione e per investimenti collettivi nella costruzione, riqualificazione, ristrutturazione e modernizzazione delle strutture di immagazzinamento e fornitura dell'acqua, a vantaggio soprattutto della disponibilità di risorse idriche.

All'art. 38 del Reg. 1698/2005 sono regolamentate le “indennità Natura 2000” che sono versate agli agricoltori “per compensare i costi e la perdita di reddito derivanti dagli svantaggi, connessi all'attuazione delle direttive 79/409/CEE, 92/43/CEE e 2000/60/CE”.

L'obiettivo della misura 213 è promuovere la conservazione degli habitat naturali ricompresi all'interno dei siti delle Rete Natura 2000,

garantendo livelli adeguati di biodiversità vegetale e animale.

Le direttive CEE “Uccelli” (79/409) e “Habitat” (92/43) hanno previsto la creazione della rete Natura 2000 al fine di salvaguardare le aree naturali tipiche o a rischio di estinzione dell’Unione europea.

Le rete Natura 2000⁷³ è costituita da aree denominate “Siti d’Importanza Comunitaria” (SIC) in cui sono presenti gli habitat e le specie elencati nell’allegato I e II della direttiva “Habitat” e da aree denominate “Zone di Protezione Speciale” (ZPS) in cui sono presenti le varietà di uccelli selvatici più minacciati e a rischi di estinzione.

Le aree che compongono la rete Natura 2000 non sono riserve rigidamente protette: la Direttiva Habitat intende garantire la protezione della natura tenendo anche "conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali" (Art. 2). Soggetti privati possono essere proprietari dei siti Natura 2000, assicurandone una gestione sostenibile sia dal punto di vista ecologico che economico.

La Direttiva riconosce il valore di tutte quelle aree nelle quali la secolare presenza dell'uomo e delle sue attività tradizionali ha permesso il mantenimento di un equilibrio tra queste e la natura.

Alle aree agricole, per esempio, sono legate numerose specie animali e vegetali ormai rare e minacciate per la cui sopravvivenza è necessaria la prosecuzione e la valorizzazione delle attività tradizionali, come il pascolo o l'agricoltura non intensiva.

A tale scopo, la Direttiva specifica l'obiettivo di conservare non solo gli habitat naturali ma anche quelli seminaturali (come le aree ad agricoltura tradizionale, i boschi utilizzati, i pascoli, ecc.).

Oltre alle aree Natura 2000, le indennità della misura 213 si applicano anche alle zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini

73 La rete Natura 2000 ricopre una superficie complessiva pari al 21% del territorio nazionale ed è costituita da 2299 Siti di Importanza Comunitaria (SIC), 27 dei quali sono stati designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e 609 Zone di Protezione Speciale (ZPS). Dati tratti dalla banca dati del ministero dell'ambiente, www.minambiente.it e da www.naturaitalia.it.

idrografici previste dalla direttiva 60/2000/Ce.

Le misure concepite per le zone caratterizzate da svantaggi naturali (indennità zone svantaggiate misure 211,212) offrono un contributo indiretto all'erogazione di beni pubblici ambientali, aiutando le aziende agricole che affrontano condizioni naturali difficili e sostenendo il reddito agricolo per incoraggiare la gestione continua dei terreni e la vitalità rurale, in genere nelle zone meno densamente popolate.

Tali misure supportano pratiche agricole di tipo estensivo in aree caratterizzate da condizioni naturali avverse come le zone montane, (luoghi in cui è prioritario garantire la conservazione del paesaggio agricolo).

In aggiunta a questo genere di misure gli agricoltori possono richiedere anche misure del programma di sviluppo rurale più mirate, come i pagamenti agroambientali.

Quindi, le misure del programma di sviluppo rurale possono essere combinate tra loro in maniera flessibile, adeguandole alle situazioni di specifiche aree o di singoli agricoltori.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale esistono tutta una varietà di misure che sono finalizzate a rafforzare le capacità e le conoscenze tecniche degli operatori agricoli.

Tra queste si annoverano le misure in favore della consulenza e della formazione, specificatamente mirate al potenziamento delle capacità nella comunità agricola, per esempio tramite corsi di formazione per l'acquisizione di tecniche di gestione ambientale, e servizi di consulenza sull'uso sostenibile delle risorse e sulla conservazione della qualità delle risorse idriche, della funzionalità del suolo e della biodiversità dei terreni agricoli.

Un adeguato investimento nella formazione e nella gestione delle risorse umane è oggi un obiettivo necessario di ogni politica e

intervento che sia finalizzato allo sviluppo economico e sociale.

Il fine è rispondere alle sfide che la competitività e il cambiamento strutturale pongono a tutti i Paesi economicamente e socialmente più evoluti.

Diviene cruciale raggiungere un adeguato livello di formazione tecnica ed economica, ma anche elaborare strategie di sviluppo volte ad accrescere il potenziale umano, il capitale fisico e la qualità della produzione agricola.

La politica della formazione e dell'assistenza tecnica nell'ambito dei Psr si compone delle seguenti misure: 111 "formazione professionale ed interventi formativi"; 114 "utilizzo dei servizi di consulenza"; 115 "avviamento all'utilizzo dei servizi di consulenza".

La misura 111 attiva sia azioni formative e informative volte al miglioramento della competitività e dell'efficienza delle imprese, sia azioni funzionali al miglioramento della gestione ambientale del territorio; il tutto attraverso l'adeguamento della qualità delle risorse umane e il miglioramento delle conoscenze e delle competenze professionali degli imprenditori agricoli e forestali.

La misura mira a promuovere il coinvolgimento degli operatori agricoli, forestali e dell'industria agroalimentare, assicurando uno stretto raccordo con le esigenze concrete nel campo sia della programmazione e gestione delle attività aziendali, sia della materiale esecuzione dei compiti.

La misura 114 concorre direttamente all'obiettivo specifico di "accrescere la professionalità degli agricoltori e delle altre persone coinvolte in attività agricole e forestali", garantendo un adeguato livello di conoscenze tecniche ed economiche, e una integrazione tra le componenti di informazione, formazione e consulenza in un unico sistema della conoscenza, a supporto sia dell'obiettivo competitività, sia di quello di gestione del territorio e dell'ambiente.

Con la misura 115 si intende sostenere le imprese agricole, forestali e

agroalimentari attivando un sistema di servizi di assistenza alla gestione e di consulenza, in particolare i nuovi modelli di sviluppo del settore agricolo fondati su competitività, multifunzionalità e sostenibilità ambientale.

Obiettivo principale è la promozione dello sviluppo delle aree rurali sotto il profilo sociale, con il miglioramento al contempo della qualità della vita, l'incremento delle opportunità di lavoro per giovani e donne, l'organizzazione di un sistema di servizi di sostituzione agli imprenditori agricoli e forestali che assicuri professionalità, efficienza e continuità ai piani di sviluppo aziendali (Reg.1698/2005).

- Misure non dirette alla fornitura dei beni pubblici ma con potenziali effetti positivi

Passando, infine, ad analizzare l'insieme delle misure non dirette alla fornitura dei beni pubblici ma aventi al tempo stesso potenziali effetti positivi occorre annoverare nell'ambito del primo pilastro della Pac i pagamenti diretti, le norme Bcaa e l'art. 68 (1)(b), mentre nell'ambito del secondo pilastro le misure volte a promuovere la partecipazione a sistemi di qualità alimentare (123), diversificazione (311), incentivazione di attività turistiche (313).

I pagamenti diretti disaccoppiati (di cui ho già parlato nel primo capitolo) sostengono e stabilizzano i redditi agricoli costituendo un contributo fondamentale per la redditività economica delle aziende che quindi riescono a mantenere l'attività agricola in atto, in questo modo i pagamenti diretti possono contribuire indirettamente alla fornitura di beni pubblici.

La misura 123, è stata introdotta per “incentivare i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli e forestali primari sostenendo gli investimenti finalizzati a rendere tali settori più efficienti, a promuovere la produzione di

energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali, ad introdurre nuove tecnologie e innovazione, ad aprire nuovi sbocchi di mercato per i prodotti agricoli e forestali, a migliorare la qualità, ad elevare i livelli di protezione ambientale, sicurezza sul lavoro, igiene e benessere degli animali”.

Il sostegno è concesso per investimenti materiali e/o immateriali che siano diretti a migliorare il rendimento globale dell’impresa, che rispettino i requisiti comunitari applicabili all’investimento interessato e riguardino la trasformazione e/o la commercializzazione dei prodotti di cui all’allegato I del Trattato Ce (esclusi i prodotti della pesca e dei prodotti della silvicoltura) ma anche allo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie connessi ai prodotti stessi.

Alle politiche per lo sviluppo delle aree rurali è dedicato l’asse 3 del Reg.1698/2005 che propone una serie di interventi volti alla diversificazione dell’economia delle aree rurali e al miglioramento della qualità della vita.

La politica proposta dall’asse 3 mira ad interventi in territori che abbiano uno spiccato carattere di ruralità; e punta ad interventi che promuovano la partecipazione delle comunità locali ai processi di sviluppo.

La misura più rilevante dell’asse 3 in termini di risorse finanziarie è la 311 – diversificazione in attività non agricole.

Ad essa è associato l’obiettivo di crescita economica delle aree rurali finalizzato all’incremento dell’occupazione soprattutto di giovani e donne offrendo un’ampia gamma di opportunità per diversificare le attività delle aziende situate nelle aree rurali, finalizzato all’aumento della redditività aziendale e alla creazione di nuove opportunità occupazionali in azienda. Le azioni previste sono: agriturismo; sviluppo di attività artigianali e commerciali; realizzazione di impianti per attività turistiche, ludico ricreative e didattiche; attività socio-sanitarie; impianti per la produzione e lo sfruttamento di energie da

fonti rinnovabili.

La misura 313 – incentivazione di attività turistiche- mira alla creazione di infrastrutture che migliorino l'offerta turistica e la fruibilità del territorio rurale.

Gli interventi previsti possono essere ricondotti alle seguenti tipologie di azione: infrastrutture su piccola scala, generalmente strade e sentieri; creazione di percorsi turistici; piccola ricettività (ostelli, rifugi, aree sosta per camper); creazione di reti pubbliche e private a supporto dell'offerta turistica locale; sviluppo servizi turistici (come pacchetti turistici, tele-prenotazioni, promozione, manifestazioni, trasporti, progetti pilota, studi di settore, guide, supporti informatici e multimediali).

7. Scenari e sfide per il futuro

Prendendo in considerazione le prospettive dell'agricoltura nell'UE per i prossimi dieci anni, le variazioni di uso e gestione della terra cambierà il modello di fornitura di beni pubblici.

Le dinamiche di ristrutturazione del settore agricolo, condizionate da alcuni fattori chiave quali lo sviluppo macroeconomico, il comportamento dei consumatori, i prezzi delle materie prime, innovazioni tecnologiche, sviluppi nell'ambito della WTO e gli impatti dei cambiamenti climatici, suggeriscono che ci sarà necessariamente un calo nella fornitura di beni di queste pratiche, anche se non mancano esempi di segno opposto, come la maggiore efficienza delle attività agricole energetiche.

Il sistema posto in essere con la PAC, per raggiungere gli obiettivi ambientali ha contribuito a diffondere una maggiore consapevolezza ambientale tra gli agricoltori e soprattutto ne ha influenzato molte decisioni, prevenendo l'abbandono di molte aree rurali e favorendo la coltivazione di vaste superfici con metodi estensivi.

Ciononostante da un'attenta analisi dei risultati di tale approccio, basato sulla combinazione tra condizionalità e misure volontarie nell'ambito delle politiche rurali, si è potuto evidenziare come questi siano stati piuttosto deludenti e non siano commisurati né alla portata degli obiettivi preposti, né alle aspettative dei cittadini europei.

La ragione principale di questo fallimento è rappresentato dall'inadeguatezza delle risorse finanziarie a cui si aggiungono le difficoltà di implementazione di molte misure (tra cui quelle agroambientali) e la capacità istituzionale e di governance a livello degli Stati membri.

Nello studio dell'IEEP vengono ipotizzati tre scenari politici futuri per la fornitura dei beni pubblici:

- *scenario di riferimento*: presuppone che il quadro delle politica

agricola europea rimanga sostanzialmente lo stesso ma con una riduzione del 20% nel bilancio della PAC dal 2013.

- **scenario di liberalizzazione:** questo ipotetico scenario descrive una piena liberalizzazione delle politica agricola e quindi prevede il ritiro di tutte le forme di sostegno sia a livello comunitario che nazionale. Tale scenario ovviamente non può essere realistico e ha uno scopo prettamente analitico per esplorare le probabili implicazioni della assenza di qualsiasi forma di intervento pubblico;
- **scenario di sostegno mirato:** descrive una PAC in cui le misure mirate alla fornitura di beni pubblici gioca un ruolo importante interessando una parte cospicua del bilancio complessivo.

Vengono inoltre identificate sei sfide che la PAC del futuro dovrà affrontare per rafforzare la sua efficacia nella produzione di beni pubblici:

- una maggiore integrazione degli obiettivi ambientali al proprio interno, costruendo una solida struttura che consenta di superare le tensioni tra la dimensione economica, sociale e ambientale dell'agricoltura;
- una definizione più chiara ed esaustiva degli obiettivi ambientali, stabilendo specifici target, sarà importante stabilire obiettivi chiari per l'intera gamma di beni pubblici che le misure politiche rilevanti sono destinate a fornire;
- un rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza delle misure implementate, selezionando le misure sulla base del raggiungimento dei target a livello europeo;
- una migliore implementazione delle politiche, incrementando la capacità istituzionale e di governance a livello locale;
- una maggiore efficacia delle attività di monitoraggio e

valutazione, fondamentali per consentire miglioramenti da apportare in termini di progettazione e orientamento del sostegno ;

- garantire maggiori risorse finanziarie a supporto della fornitura di beni pubblici, visto l'attuale divario tra le risorse disponibili e i fondi necessari per raggiungere i principali obiettivi ambientali stabiliti a livello comunitario.

La necessità di favorire maggiormente l'azione della politica agricola comune nell'incentivare la produzione di beni pubblici è un tema che è stato ampiamente discusso a livello comunitario.

Lo stesso Commissario europeo Dacian Cioloș in molte dichiarazioni pubbliche ha affermato che “l'agricoltura europea dovrà soddisfare la domanda del mercato e le aspettative della società riguardo i beni pubblici, l'ambiente e il cambiamento climatico”.

L'importanza di questo argomento trova conferma anche nella risoluzione del Parlamento europeo⁷⁴ del 2011 (2011/2051) sulla “*Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*”, dove si evidenzia come “i fondi pubblici debbano essere riconosciuti come forma legittima di pagamento per beni pubblici, forniti alla società, i cui costi non sono compensati dai prezzi di mercato”.

È innegabile, quindi, che la produzione di beni pubblici, oltre ad essere uno dei principali obiettivi e ragione d'essere delle politiche, rappresenti soprattutto una giustificazione valida e convincente su cui costruire solide basi della futura politica agricola comunitaria.

A tal proposito, la Commissione europea ed il Parlamento europeo, in sede di definizione del bilancio per il periodo 2014-2020, hanno caldeggiato numerosi studi sugli obiettivi e le modalità d'intervento della PAC del futuro in relazione ai beni pubblici, ai quali si sono

⁷⁴ <http://www.europarl.europa.eu>

sommati studi indipendenti da parte della comunità scientifica.

Tutti questi contributi condividono sostanzialmente che sia necessario un cambiamento che attribuisca alla PAC una nuova legittimità.

In molti casi le soluzioni operative proposte sono molto diverse tra loro.

Alcune proposte prevedono cambiamenti radicali dell'attuale assetto con un consistente ridimensionamento finanziario e strategico di questa politica.

Tra queste il documento⁷⁵ più significativo è la presa di posizione di un gruppo di eminenti economisti agrari “ *Una politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei*” nel quale si propone la progressiva eliminazione del primo pilastro, che introdotto originariamente per compensare gli agricoltori della riduzione del sostegno dei prezzi, non promuoverebbe però interessi collettivi.

Il ruolo che la PAC, per il gruppo di economisti, dovrebbe avere in futuro è quello di fornire agli agricoltori incentivi adeguati a produrre beni pubblici europei richiesti dai suoi cittadini, soprattutto nell'area dei beni ambientali.

Dovrebbero essere mantenute soltanto quelle politiche che promuovono beni pubblici a livello europeo e che sono dirette, in maniera efficace, agli obiettivi che con esse si vogliono perseguire.

Inoltre, in futuro, alcuni beni pubblici prodotti dal settore agricolo dovranno essere finanziati dai bilanci nazionali piuttosto che dall'Unione europea dando vita a politiche per la valorizzazione dei beni pubblici locali.

Altre proposte presentano cambiamenti più gradualisti della PAC volti a correggere le inefficienze degli strumenti attualmente in uso semplificandoli ma soprattutto vincolandoli in maniera più stringente

⁷⁵ AA.VV., *Una politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei*. Presa di posizione di un gruppo di eminenti economisti agrari. , in *Agriregionieuropa* n. 19, 2009.

al livello di beni pubblici effettivamente forniti⁷⁶.

Promuovono per es. diversi livelli di accesso ai pagamenti diretti: un pagamento di base per tutte le aziende che rispettano determinati parametri ambientali (condizionalità), un secondo livello diretto a compensare gli svantaggi fisici e naturali ed un terzo livello basato su contratti finalizzati alla esplicita produzione di beni pubblici ambientali.

Il 26 giugno scorso a conclusione del lungo dibattito svoltosi in sede di “trilogo” tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione è stato raggiunto un accordo politico per la riforma della PAC 2014-2020⁷⁷.

L'accordo politico dovrà ora essere convertito in testi legislativi per essere ratificato entro fine anno da Parlamento Europeo e Consiglio.

Innanzitutto merita evidenziare la partecipazione, per la prima volta, del Parlamento Europeo alla formulazione della PAC, ciò dovuto alla nuova procedura di co-decisione introdotta dal Trattato di Lisbona.

Inoltre la riforma introduce alcuni elementi innovativi che modificano l'impianto dei pagamenti diretti.

La riforma tende ad assicurare il sostegno ai “veri” agricoltori, attraverso una definizione coattiva di “agricoltore attivo” che delimita il campo dei beneficiari degli aiuti e che gli Stati membri possono modificare solo in senso più restrittivo.

Il pagamento unico lascia il posto a un nuovo sistema di pagamenti diretti la cui componente di base, implicitamente preposta al sostegno del reddito, deve essere distribuita in maniera più uniforme sulla superficie agricola di ciascuno Stato membro/regione.

⁷⁶ A. Frascarelli, F. Sotte, *Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, n. 21, 2009.

F. Vanni, *Agricoltura e beni pubblici: una proposta di ri-orientamento della Pac* in *Agriregionieuropa*, n.26, 2011.

F. De Filippiis, R. Henke, *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, in www.gruppo2013.it, 2009

⁷⁷ Per questa parte del paragrafo ho consultato il sito del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) www.politicheagricole.it

M. R. Pupo d'Andrea, *Finestra sulla Pac*, in *Agriregionieuropa*, agosto 2013.

Le altre componenti dell'aiuto sono legate all'ottenimento di beni pubblici, soprattutto ambientali, attraverso l'adozione di pratiche agricole benefiche per ambiente e clima, e al possesso di determinati requisiti o al soddisfacimento di determinate condizioni.

A tutti gli agricoltori attivi è riconosciuto un pagamento di base, la cui funzione è quella del sostegno del reddito. Coloro che hanno diritto al pagamento di base dovranno obbligatoriamente effettuare alcune pratiche agricole benefiche per l'ambiente e il clima in cambio delle quali riceveranno un pagamento, il cosiddetto pagamento verde.

Le pratiche agricole sono tre: diversificazione delle colture, mantenimento dei prati e pascoli permanenti esistenti, aree di interesse ecologico.

La diversificazione delle colture si applica alle aziende che hanno una superficie a seminativo superiore a 10 ettari richiedendo la coesistenza di due o tre colture a seconda della dimensione di tali superfici, se compresa fra 10 e 30 ha o superiore a 30 ha.

Per il mantenimento dei prati e pascoli permanenti gli agricoltori non possono convertire e arare i prati e i pascoli permanenti che sono sensibili dal punto di vista ambientale nelle aree coperte dalle direttive sulla conservazione degli Habitat naturali e seminaturali e sulla conservazione degli uccelli selvatici e che necessitano di una forte protezione.

Al fine di assicurare una considerevole protezione ambientale dei prati e pascoli permanenti, uno Stato membro può decidere di identificare delle aree sensibili anche al di fuori delle direttive su menzionate.

Aree di interesse ecologico si applica alle aziende con una superficie a seminativo superiore a 15 ettari, in tal caso l'azienda, dovrà assicurare che il 5% della superficie, includendo in questa anche le superfici con elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone, sia un'area di interesse ecologico.

Gli Stati membri decidono cosa può essere considerato area di interesse

ecologico, tenuto conto di un elenco presente nel regolamento: terre a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, strisce tampone, superfici agro-forestali, strisce di superficie lungo i margini della foresta senza coltivazione, aree a bosco ceduo a rotazione rapida etc.

Il mancato rispetto delle pratiche verdi comporterà inizialmente la riduzione del pagamento verde, mentre a partire dal 2017, tuttavia, il mancato rispetto delle pratiche verdi comporterà una sanzione che si applicherà al pagamento di base (di importo pari al 20% del pagamento verde nel 2017 e al 25% nel 2018).

Gli Stati membri possono applicare delle pratiche equivalenti a quelle verdi, che producono un beneficio per il clima e l'ambiente pari o superiore alle pratiche verdi.

Si tratta di impegni presi nell'ambito delle misure di sviluppo rurale o nell'ambito di regimi di certificazione ambientale nazionali o regionali che vanno oltre gli *standard* obbligatori previsti dalla condizionalità e che mirano al raggiungimento di obiettivi legati alla qualità dell'acqua e del suolo, alla biodiversità, alla preservazione del paesaggio e all'adattamento e alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Con il tempo vedremo se i nuovi provvedimenti intrapresi produrranno i risultati auspicati sul versante della fornitura di beni pubblici, anche se non sono già mancate critiche alla nuova PAC.

TERZA PARTE

L'AGRICOLTURA BIOLOGICA

Sommario: 1. L'agricoltura biologica, un sistema di produzione ecosostenibile. – 1.2 Le origini.– 2. L'agricoltura biologica ed il suo riconoscimento ufficiale nella normativa comunitaria. – 3. L'etichettatura dei prodotti biologici. – 4. Il sistema dei controlli dei prodotti biologici. – 5. Regime di importazione dei prodotti biologici. – 6. Le politiche a sostegno dell'agricoltura biologica. – 7. La produzione biologica come modello di un'agricoltura sensibile alle esigenze dell'ambiente: verità ed eccessi di questa affermazione.

1. L'agricoltura biologica, un sistema di produzione ecosostenibile.

L'agricoltura biologica ha assunto in questi ultimi anni un'importanza crescente agli occhi dei consumatori, dei produttori⁷⁸, degli ambientalisti e dei politici. È difatti, riconosciuto da più parti, il ruolo

⁷⁸ L'entità del fenomeno lo evidenziano i numeri, in continua crescita, delle aziende deputate al metodo biologico sia a livello europeo che a livello italiano. Ai sensi dei dati forniti dagli Organismi di controllo operanti in Italia al 31 dicembre 2011, sulla base dell'elaborazione del SINAB (Sistema di Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica), risulta che gli operatori del settore sono 48269 (rispetto al 2010 si rileva un aumento dell'1,3%). La superficie interessata in conversione o interamente convertita ad agricoltura biologica, risulta pari a 1.096.889 ettari (con un decremento rispetto all'anno precedente circa dell'1,5%).<http://www.sinab.it>

che l'agricoltura biologica può svolgere riguardo ad alcune delle sfide più rilevanti che è necessario affrontare per il futuro⁷⁹.

Si fa in particolare riferimento alla salvaguardia della biodiversità, al mantenimento della fertilità dei suoli, al contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici, mentre altre potenzialità del settore stanno emergendo da analisi e studi specifici che riguardano tra l'altro il ruolo positivo del settore per lo sviluppo delle aree rurali o, ancora, il suo impatto sociale.

La produzione biologica, infatti, si caratterizza come metodo che rispetta determinate regole tecniche per la coltivazione e l'allevamento, volte a limitare il ricorso a prodotti chimici di sintesi.

Questo metodo si basa su tecniche colturali variate, mira a promuovere uno sviluppo agricolo durevole, attribuendo all'agricoltura biologica la qualifica di attività produttiva di esternalità positive, fornitrice di beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale.

Ciò è stato confermato nella relazione finale della conferenza internazionale sulla biodiversità del 1999 (organizzata da AIAB, IFOAM, IUNC) nella quale si legge: *“L'agricoltura biologica mette in pratica il concetto della multifunzionalità, che include la valorizzazione della biodiversità, il benessere animale, la sicurezza alimentare, la produzione destinata al mercato, lo sviluppo rurale, il commercio equo e solidale. L'agricoltura biologica è fondamentale per uno sviluppo rurale sostenibile e cruciale per lo sviluppo futuro dell'agricoltura e per la sicurezza alimentare”*.⁸⁰

Gli obiettivi che persegue l'agricoltura biologica sono quelli di stabilire un sistema di gestione sostenibile per l'agricoltura.

79 S. Ventura, *L'avvenire dell'agricoltura biologica come strumento di sviluppo rurale*, in *Scritti in onore di G.Galloni*, a cura di CARPINO, Roma, 2002, p.564

80 <http://www.greensite.it>

Ciò prevede il rispetto dei sistemi e dei cicli naturali che mantenga e migliori la salute dei suoli, delle acque, delle piante e degli animali e l'equilibrio tra di essi; il mantenimento di un alto livello di diversità biologica; e un impiego responsabile dell'energia e delle risorse naturali.⁸¹

Le peculiarità del metodo di produzione biologico possono essere riassunte in alcuni elementi significativi che caratterizzano il sistema produttivo.

Per quanto concerne la produzione vegetale vengono banditi l'uso di sostanze chimiche di sintesi (concimi, pesticidi, diserbanti ecc..) e gli OGM.

Vengono privilegiati sistemi che rispettino l'equilibrio naturale e la fertilità del suolo ricorrendo alle rotazioni pluriennali delle colture e al riciclaggio delle materie organiche.

In caso di necessità, per la tutela delle colture si interviene con sostanze naturali vegetali (estratti di piante), animali (insetti utili che predano i parassiti), o minerali (per correggere struttura e caratteristiche chimiche del terreno).

L'allevamento del bestiame, secondo pratiche biologiche, richiede a sua volta l'uso di alimenti naturali e l'adozione di sistemi di profilassi e cura degli animali che ne garantiscano uno standard elevato di benessere anche mantenendo un adeguato rapporto tra numero di capi e superficie agricola.

81 Così art. 3 Reg. n. 834/07 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91

1.2 Le origini

La nascita dell'agricoltura biologica come metodo di produzione con una propria identità deve tener conto delle diverse correnti di pensiero che hanno dato origine al fenomeno⁸².

Fin dai primi decenni del secolo scorso, è possibile risalire ad alcuni movimenti di precursori che con elementi spesso più filosofico-spiritali che tecnico-scientifici, sostenevano l'adozione di metodi di produzione "naturali", "organici", "biologici", "biodinamici".

Tra questi merita ricordare Rudolf Steiner, il fondatore dell'agricoltura biodinamica⁸³, il quale nelle sue lezioni sull'agricoltura, tenute nel 1924, elaborò una concezione della pratica agricola che si connetteva a una più generale visione cosmologica della vita, l'antroposofia.

Da qui prese avvio una vera e propria scuola diffusasi in seguito nell'Europa del Nord, negli Usa e in Australia⁸⁴.

Le teorie di Steiner, basate sulla individuazione di una serie di relazioni fondamentali della terra e del suolo con le forze plasmatiche dell'etereo e dell'astrale, vennero concretizzate dal suo discepolo Pfeiffer (nell'opera *La fertilità della terra*) in vere e proprie metodiche colturali, caratterizzate dall'influenza delle fasi lunari e astrali sui raccolti.

Altri studi teorici hanno ripreso e rielaborato principi e tecniche: in Gran Bretagna, Howard ha come obiettivo primario la produzione di

82 I. Canfora, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002

83 L'agricoltura biodinamica prevede un'azienda autosufficiente in tutto ma anche inserita nei ritmi cosmici; la Terra è considerata un grande organismo vivente di cui occorre conoscere le leggi per rispettarne e promuoverne la vita. In sostanza occorre seguire specifici calendari per le attività agricole, mentre per la gestione delle fertilità del terreno e la difesa dalle infestanti e patogeni sono impiegati preparati particolari elaborando combinazioni di sostanze appartenenti al regno animale, vegetale e minerale, scarso è l'uso di sostanze chimiche. Informazioni tratte dal sito: www.agraria.org.

84 P. Bevilacqua, *La mucca è savia. Ragioni storiche della crisi alimentare europea*, Roma, 2002, p.85.

grandi quantità di sostanza organica essenziale non soltanto ai fini della fertilizzazione, ma anche per accrescere la resistenza delle piante alle malattie ed ai parassiti; in Svizzera Rusch e Muller elaborano il metodo “dolce”; in Francia il metodo Lemaire-Boucher, ancora assai diffuso nel paese, insiste sulla necessità di abbondanti concimazioni organiche mediante compost⁸⁵.

Sebbene l'esistenza e la vivacità di tali correnti di pensiero, in Europa, l'agricoltura biologica è rimasta a lungo tempo allo stato embrionale.

Il panorama normativo in ordine alla regolamentazione del metodo di produzione biologico risultava ampiamente variegato.

Infatti, in assenza di una disciplina di fonte legislativa che definiva le regole di produzione, l'attività normativa era prevalentemente svolta dalle associazioni di produttori che con i loro disciplinari individuavano e imponevano le regole e formulavano la definizione del metodo biologico.

Il rispetto delle norme interne alle associazioni costituiva infatti da un lato la condizione per l'appartenenza al gruppo, dall'altro una prima conformazione della materia⁸⁶.

Al fine di coordinare e dirigere l'attività dei vari movimenti nazionali e per raggiungere un sufficiente grado di uniformità dei principi di produzione, viene fondata nel 1972 l'IFOAM (*International Federation of Organic Agriculture Movements*)⁸⁷ un organismo sopranazionale che riunisce le organizzazioni di produttori biologici. L'organismo ha funzione normativa e promozionale, in quanto provvede alla raccolta sistematica e all'aggiornamento delle norme di

85 E. Cristiani, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004, p. 50.

86 I. Canfora, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002, p. 67.

87 IFOAM (Federazione internazionale dei movimenti di agricoltura biologica) associazione fondata nel 1972 in Francia. [http:// www.ifoam.org](http://www.ifoam.org)

produzione, nonché alla diffusione della conoscenza del metodo di produzione biologico.

L'IFOAM fornisce la seguente definizione di agricoltura biologica:

Tutti i sistemi agricoli che promuovono la produzione di alimenti e fibre in modo ecologicamente, socialmente ed economicamente sano.

Questi sistemi hanno come base della capacità produttiva la fertilità intrinseca del suolo e, nel rispetto della natura, delle piante, degli animali e del paesaggio, ottimizzano tutti questi fattori interdipendenti.

L'agricoltura biologica riduce drasticamente l'impiego di input esterni attraverso l'esclusione di fertilizzanti, pesticidi, OGM e medicinali chimici di sintesi. Al contrario, utilizza la forza delle leggi naturali per aumentare le rese e la resistenza alle malattie."

Dal lavoro di tale organismo si deve l'emanazione dei primi "Standard di agricoltura biologica per i commerci internazionali e nazionali", nel 1982, che sono stati la base per l'elaborazione delle attuali normative interne e internazionali.

2. L'agricoltura biologica ed il suo riconoscimento ufficiale nella normativa comunitaria

L'introduzione di una regolamentazione complessiva del fenomeno dell'agricoltura biologica è avvenuta, a livello comunitario, soltanto con il regolamento n. 2092 del 1991, oggi abrogato dal reg. 834 del 2007 entrato in vigore a partire dal primo gennaio 2009.

Il reg. 2092/91⁸⁸ “relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari” può essere considerato il documento più importante per quanto riguarda la storia di questo tipo di agricoltura, lo spartiacque tra la regolamentazione frammentaria delle associazioni di produttori e la regolamentazione ufficiale.

Il regolamento ha reso l'agricoltura biologica una forma di agricoltura controllata e certificata distinguendola da qualsiasi altro metodo produttivo non definito e normato.

Da sottolineare la diversa impostazione legislativa che ha portato il legislatore del 1991 a legiferare in materia, rispetto al legislatore del 2007.

L'idea di accordare, per la prima volta, a livello comunitario, le disposizioni riguardanti il metodo di produzione biologico, nacque da una valutazione di tipo prettamente economico.

Lo si evince leggendo i considerando del regolamento: *“considerando che i consumatori richiedono in misura sempre maggiore prodotti agricoli e derrate alimentari ottenuti con metodi biologici; che questo fenomeno sta quindi creando un nuovo mercato per i prodotti agricoli; considerando che questi prodotti sono venduti sul mercato ad un prezzo più elevato, mentre il metodo di produzione richiede un impiego*

88 [Http://eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

meno intensivo della terra; che tale metodo di produzione può quindi svolgere una funzione nel quadro del riorientamento della politica agricola comune per quanto attiene alla realizzazione di un migliore equilibrio tra l'offerta e la domanda di prodotti agricoli, la tutela dell'ambiente e la conservazione dello spazio rurale”.

Diversa, invece, l'impostazione del recente regolamento che pone l'attenzione sul “preminente ruolo di interesse pubblico” che svolge l'agricoltura biologica⁸⁹.

Tale indirizzo risente dell'influenza delle considerazioni proposte nel “Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici”, elaborato dalla Commissione nel 2004⁹⁰.

Il documento afferma il ruolo importante svolto dall'agricoltura biologica nell'ambito della PAC che legittima incentivi e aiuti pubblici da parte della Comunità e dei singoli Stati membri.

Il piano è composto da una lista di 21 azioni, suddivise in tre sezioni: il mercato dei prodotti alimentari; gli indirizzi politici e l'agricoltura biologica; le norme e i controlli.

Tali azioni sono finalizzate, allo sviluppo del mercato dei prodotti alimentari biologici fondato sull'informazione, con il miglioramento dell'informazione per consumatori ed operatori e l'utilizzo del logo comunitario; a rendere più efficienti gli aiuti pubblici a favore dell'agricoltura biologica, incoraggiando l'adozione delle varie misure di sviluppo rurale presso gli Stati membri; a migliorare e rafforzare le norme comunitarie applicabili all'agricoltura biologica, nonché le disposizioni in materia di importazioni e di controlli.

89 E. Cristiani , *Il metodo di produzione biologico*, in Trattato di diritto agrario, 2011, Vol. III, Cap. V, pag. 81 ss.

90 G. Sgarbati, *Il piano d'azione europeo per l'alimentazione e l'agricoltura biologica*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Costato svoltosi a Ferrara-Rovigo il 19-20 novembre 2004, a cura di CASADEI e SGARBATI, Milano, 2005, p. 243

Il reg. n. 834/2007 è una tappa importante nel complesso iter di revisione della normativa in tema di agricoltura biologica.

I regolamenti successivi, che lo hanno integrato e completato estendono, la disciplina di settore a produzioni non considerate dalla precedente normativa, come i prodotti dell'acquacoltura, i lieviti e le alghe marine.

Il quadro normativo comunitario per la produzione biologica viene esteso anche al vino che diventa oggetto specifico del più recente reg. (UE) n. 203/2012 sulla vinificazione.

Il regolamento del 2007 si presenta più corposo e strutturato⁹¹ del precedente e si fonda su una chiara definizione della produzione biologica e sull'articolazione dei suoi obiettivi e principi generali e specifici. Si riconosce al metodo di produzione biologico la capacità di fornire beni pubblici⁹² e prodotti di alta qualità, e viene dato maggiore risalto alla valenza ambientale, introducendo principi e misure specifiche volte a ridurre l'impatto ambientale dell'attività agricola.

Le norme di produzione biologica sono suddivise tra disposizioni di carattere generale contenute nel titolo III del reg. 834/2007 e norme di dettaglio contenute nei reg. CE n. 1254/2008 e n. 710/2009⁹³.

91 Il nuovo regolamento è costituito da 40 consideranda, 42 articoli e 1 allegato, contro i 13 consideranda, 16 articoli e 8 allegati del precedente.

92 Riporto il primo considerando: (1) La produzione biologica è un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Il metodo di produzione biologico esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo da un lato a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale.

93 Reg. (CE) n. 1254/2008 che modifica il regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli. Reg. (CE) n. 710/2009 che modifica il regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio per quanto

Tra i principi di carattere generale merita annoverare l'espresso divieto di utilizzare OGM e di ricorrere a trattamenti con radiazioni ionizzanti, la limitazione nell'uso dei fattori di produzione di origine chimica, l'incentivazione all'utilizzo sempre più marcato di risorse rinnovabili e il riciclaggio dei rifiuti sia animali che vegetali.

Per ciò che concerne le produzioni zootecniche si devono evidenziare i seguenti principi: selezionare le razze e le varietà adatte alle condizioni locali, praticare una produzione animale adatta al sito e legata alla terra, mantenere un elevato livello di benessere degli animali rispettando le esigenze specifiche delle specie; somministrare agli animali mangime biologico composto di ingredienti provenienti dall'agricoltura biologica e ricorrere a pratiche zootecniche che rafforzano il sistema immunitario e stimolano le difese naturali (art.5).

riguarda l'introduzione di modalità di applicazione relative alla produzione di animali e di alghe marine dell'acquacoltura biologica

3. L'etichettatura dei prodotti biologici

La regolamentazione in materia di etichettatura⁹⁴ assume una posizione di grande rilievo nel sistema di protezione del consumatore, in quanto fornisce notizie puntuali sul prodotto e sul produttore.

È opportuno ricordare tuttavia che il sistema dell'etichettatura nacque per far fronte ad esigenze concorrenziali e la funzione dell'informazione fu quella di pubblicizzare determinate qualità del prodotto.

Ben presto il legislatore comunitario si preoccupò di finalizzare l'etichettatura alla corretta informazione cioè di dotare il consumatore di quel bagaglio informativo che gli consentisse di selezionare il prodotto, consapevole delle sue caratteristiche.

L'etichetta assolve l'ulteriore finalità quella di dare trasparenza e sicurezza ad un mercato speciale come è quello dei prodotti alimentari. L'etichettatura deve essere tale da non indurre in errore l'acquirente, quindi le etichette devono essere realizzate in modo tale da:

- a) non indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto alimentare e precisamente sulla natura, sulla identità, sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla conservazione, sull'origine o la provenienza, sul modo di fabbricazione o di ottenimento del prodotto stesso;
- b) non attribuire al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede;

94 Per etichettatura si intende:« l'insieme delle menzioni, delle indicazioni, dei marchi di fabbrica o di commercio, delle immagini o dei simboli che si riferiscono al prodotto alimentare e che figurano direttamente sull'imballaggio o su un'etichetta appostavi o sul dispositivo di chiusura o su cartelli, anelli o fascette legati al prodotto medesimo, o, in mancanza, in conformità a quanto stabilito negli articoli 14, 16 e 17, sui documenti di accompagnamento del prodotto alimentare» art. 1 d.lgs. 109/92

c) non suggerire che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche;

d) non attribuire al prodotto alimentare proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana né accennare a tali proprietà, fatte salve le disposizioni comunitarie relative alle acque minerali ed ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare⁹⁵.

Per assicurare la riconoscibilità dei prodotti biologici e più in generale per migliorare la comunicazione al consumatore, il reg. 834/2007 introduce alcune nuove regole sull'etichettatura.

Cambia innanzitutto la dicitura "prodotto biologico", o relativa abbreviazione "bio", che sostituisce "prodotto da agricoltura biologica".

L'uso del termine biologico è consentito per i prodotti vivi o non trasformati quando oltre al metodo di produzione anche tutti gli ingredienti sono ottenuti conformemente alle prescrizioni.

Affinché un prodotto possa essere definito biologico, nella denominazione di vendita, è necessario che almeno 95% del peso degli ingredienti di origine agricola di cui è costituito, siano biologici (art. 23 c. 4).

Nelle produzioni biologiche è sempre stato vietato l'uso degli OGM, sia in base al vecchio regolamento sia rispetto a quello nuovo, ma la novità di quest'ultimo sta nella possibilità di etichettare come biologico quei prodotti contenenti fino allo 0,9% di OGM residui per contaminazione accidentale (ci sono state proposte di portare il limite a 0,1%).

95 Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità

Diventa obbligatorio il logo europeo, nella sua veste grafica rinnovata⁹⁶.



Figura. Logo nuovo



Figura. Logo vecchio

Il logo UE dell'agricoltura biologica dà ai consumatori la sicurezza riguardo l'origine e la qualità degli alimenti e delle bevande. La presenza del logo sui prodotti assicura la conformità con il Regolamento UE sull'agricoltura biologica.

Il vantaggio di usare il logo UE consiste nel fatto che i consumatori, in qualsiasi stato membro, possano facilmente riconoscere i prodotti biologici, a prescindere dal luogo di provenienza.

⁹⁶ Il logo nuovo è stato introdotto dal reg. (UE) n. 271/2010 della Commissione recante modifica del regolamento (CE) n. 889/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, per quanto riguarda il logo di produzione biologica dell'Unione europea

4. Il sistema dei controlli dei prodotti biologici

La qualità del biologico non si basa su autodichiarazioni dei produttori, ma su un sistema di controllo uniforme in tutta l'Unione Europea. Prima di essere etichettato e messo sul mercato, un prodotto biologico viene sottoposto ad un rigoroso processo di certificazione che ne garantisce la provenienza da aziende che operano nel rispetto delle norme comunitarie.

Il sistema di controllo, a livello europeo, è disciplinato dagli artt. 27-34 del reg. n 834/2007⁹⁷.

Gli operatori che producono, preparano, immagazzinano o importano da un paese terzo prodotti biologici prima di iniziare la loro attività devono notificarlo alle autorità competenti dello Stato membro e assoggettare la loro impresa al sistema di controllo.

Ai sensi dell'art. 27 reg. 834/2007, ogni Stato membro organizza i controlli designando una o più autorità competenti.

L'autorità competente può conferire le sue competenze di controllo ad una o più autorità di controllo, che in presenza delle adeguate garanzie di oggettività e imparzialità svolgono l'attività ispettiva e di certificazione delle produzioni.

L'autorità competente può delegare compiti di ispezione e certificazione ad uno o più organismi di controllo che abbiano avuto l'accreditamento secondo le norme EN 45011 o ISO 65.

Viene attribuito un codice di riconoscimento ad ogni autorità ed organismo di controllo.

Una volta accertato il possesso dei requisiti richiesti dal regolamento comunitario viene rilasciato un documento giustificativo.

⁹⁷ E. Cristiani, *Il metodo di produzione biologico*, in Trattato di diritto agrario, 2011, Vol. III, Cap. V, pag. 88 ss

Il documento giustificativo consente l'identificazione dell'operatore, del tipo o della gamma di prodotti e del periodo di validità.

A seguito dei controlli, nel caso in cui venga riscontrata una irregolarità, nell'applicazione delle disposizioni sulla produzione biologica, le autorità hanno l'obbligo di far togliere ogni riferimento al metodo biologico per l'intera partita o l'intero ciclo di produzione. Nel caso, invece, di infrazione grave viene tolto all'operatore il diritto di commercializzare prodotti biologici per un determinato periodo di tempo da concordare con l'autorità competente dello Stato membro.

I soggetti deputati al controllo devono “senza indugio” scambiarsi le informazioni per quanto riguarda le infrazioni e le irregolarità.

Recentemente è stato pubblicato il nuovo regolamento UE n. 392/2013⁹⁸ che modifica il reg. CE 889/08 per quanto riguarda il sistema di controllo per la produzione biologica.

Il nuovo regolamento ha lo scopo di apportare importanti modifiche e miglioramenti a carico del sistema di controllo per la produzione biologica.

La ragione della nascita di questo regolamento va cercata nell'attività di audit della Corte dei conti europea conclusasi con la redazione di una relazione speciale, la n. 9/2012 “Audit del sistema di controllo della produzione, trasformazione, distribuzione e importazione di prodotti biologici”.

In tale relazione sono state evidenziate delle criticità. Tra le criticità riscontrate si nota l'insufficiente attività di vigilanza da parte delle autorità pubbliche incaricate, a partire dalla Commissione stessa e delle autorità di vigilanza degli Stati membri, nonché degli organismi di controllo.

Si evidenziano, in particolare, carenze a carico della capacità degli Stati membri di gestire la rintracciabilità dei prodotti biologici sia

98 Reg. di esecuzione n. 392/2013 della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 889/2008 per quanto riguarda il sistema di controllo per la produzione biologica.

all'interno dei singoli Stati, sia e ancor di più, tra i diversi Stati membri.

Ma ciò che colpisce è la denuncia dello scarso uso e circolazione delle informazioni, soprattutto in caso d'irregolarità e infrazioni, individuata dalla Corte dei conti come causa importante della minor efficienza del sistema di controllo.

La Commissione, dunque, riconoscendo la validità delle raccomandazioni fatte dalla Corte dei conti, ha messo mano al regolamento 889/08 per migliorarlo aumentandone l'efficacia. E l'ha fatto introducendo obblighi per le autorità pubbliche e gli organismi di controllo per una più efficace azione rispettivamente di vigilanza e di controllo, oltre che di gestione delle informazioni raccolte.

Gli elementi principali individuati dalla Commissione, e che devono essere migliorati, sono due: la raccolta delle informazioni delle aziende, con la creazione di un *fascicolo di controllo*⁹⁹, e lo *scambio* di queste informazioni tra organismi di controllo, tra questi e le autorità pubbliche di vigilanza e tra i medesimi soggetti dei diversi Stati membri.

Nel nostro paese è il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf) l'autorità responsabile dell'attività di controllo e coordinamento dell'applicazione della normativa comunitaria. Agli organismi privati è delegato, invece, lo svolgimento delle attività di controllo sugli operatori.

La vigilanza degli organismi privati di controllo spetta al Mipaaf, presso il quale è istituito il Comitato di valutazione degli organismi di controllo che ha il compito di esprimere pareri sull'operato degli organismi stessi, alle Regioni e alle Province autonome.

99 Per "fascicolo di controllo" si intende l'insieme delle informazioni e dei documenti trasmessi, ai fini del sistema di controllo, alle autorità competenti dello Stato membro o alle autorità e agli organismi di controllo da un operatore soggetto al sistema di controllo..." Art. 1 reg. 392/2013

L'operatore che intende avviare una nuova azienda è tenuto a notificare l'inizio dell'attività di produzione biologica alle Regioni e province autonome di riferimento.

Le Regioni e le Province autonome devono istituire un elenco degli operatori dell'agricoltura biologica a sua volta, questi elenchi devono essere trasmessi al Mipaaf per la costituzione dell'elenco nazionale degli operatori dell'agricoltura biologica.

Tutti questi elenchi sono pubblici e consultabili nel sito web del Ministero.

5. Regime di importazione dei prodotti biologici

Il reg. 834/2007 contiene disposizioni e procedure armonizzate per le importazioni di prodotti biologici sul mercato dell'UE.

Le importazioni possono avvenire con due modalità differenti a seconda che i prodotti provengano da paesi terzi in regime di equivalenza, ovvero che abbiano un sistema di produzione e di controllo equivalente rispetto a quello della Comunità europea, o in regime di conformità¹⁰⁰.

Con il termine equivalente si intende un regime idoneo a realizzare gli stessi obiettivi e rispondente agli stessi principi applicando norme che assicurano lo stesso livello di garanzia di conformità.

Per ottenere il riconoscimento di paese terzo che offre garanzie equivalenti è necessario presentare una domanda ufficiale alla Commissione la quale avvierà una valutazione approfondita delle norme di produzione biologica e del sistema di controllo del paese terzo, volta a determinarne l'equivalenza o meno alle norme dell'UE.

Se la valutazione della Commissione ha un esito positivo allora il paese terzo viene inserito nell'elenco dei paesi terzi riconosciuti.

Al di fuori di questo regime di importazione, i prodotti biologici equivalenti possono essere importati anche mediante autorizzazioni di importazione concesse dalle autorità degli Stati membri per ogni singola spedizione e per un tempo limitato.

Questa possibilità è transitoria e verrà abolita progressivamente.

Nel regime di conformità, che non è ancora stato attivato (la Commissione ha fissato al 31 ottobre 2014 il termine per la presentazione delle domande), l'operatore del Paese terzo deve

100 Per la stesura di questo paragrafo mi sono avvalsa della Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione de reg. (CE) n. 834/2007 del consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, COM (2012) 212 final.

ottemperare a tutte le prescrizioni della legislatura comunitaria, comprese tutte le norme attuative in materia di produzione e di etichettatura. L'operatore deve sottoporsi a controlli da parte di un organismo riconosciuto dalla Commissione.

Diversamente al regime di equivalenza le norme applicate devono essere identiche, e non semplicemente equivalenti a quelle vigenti nell'Unione Europea.

6. Le politiche a sostegno dell'agricoltura biologica

Il primo sostegno finanziario diretto per l'agricoltura biologica è stato reso possibile grazie al reg. 2078/92 che prevedeva la corresponsione di appositi pagamenti agro ambientali agli agricoltori disposti ad adottare tecniche produttive eco-compatibili.

Difatti è proprio con la riforma della PAC del 1992 che le misure agro ambientali assumono un'importanza strategica nella politica ambientale seguita dalla Comunità Europea.

Le misure agro ambientali consistono in un pagamento a favore dell'agricoltore che assume volontariamente un impegno pluriennale avente ad oggetto un servizio ambientale¹⁰¹.

Oltre ad offrire una retribuzione per i servizi ambientali forniti, il sostegno viene finalizzato a compensare i maggiori costi e i mancati redditi conseguenti all'adozione di tali tecniche.

L'attuale disciplina dei pagamenti agro ambientali è contenuta nell'art 39 del Reg. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

La politica agricola comune attraversa un periodo, come abbiamo visto, di transizione si è resa ormai conto dell'importante ruolo che l'agricoltura biologica potrebbe ricoprire nel futuro in particolare per i benefici ambientali e per il benessere animale oltre alle prospettive per lo sviluppo rurale.

Un indicatore rilevante dell'importanza attribuita all'ambiente e all'agricoltura biologica è l'allocazione di risorse finanziarie destinate ai Programmi di Sviluppo Rurale.

I fondi stanziati per la PAC vengono ripartiti tra due blocchi principali:

101 F. Adornato, P. Lattanzi, I. Trapè, *Le misure agroambientali*, in Trattato di diritto agrario, Costato, 2011, cap. XV, pagg. 567 ss.

il primo pilastro per il mercato e gli aiuti diretti ed il secondo per lo sviluppo rurale.

Il FEASR contribuisce alla promozione dello sviluppo rurale sostenibile nell'insieme della Comunità, in modo complementare alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune.

Il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

- aumentare la competitività del settore agricolo e forestale (misure a favore della modernizzazione delle aziende agricole, dell'istituzione e dell'impiego di servizi di consultazione, della partecipazione ai sistemi di qualità alimentare, accrescendo il valore dei prodotti agricoli e forestali, ecc);
- migliorare l'ambiente e lo spazio rurale (programmi agro-ambientali, fondi destinati agli svantaggi ambientali, ecc.);
- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e favorire la diversificazione dell'economia rurale (misure finalizzate alla diversificazione delle attività non agricole, attività turistiche, conservazione e promozione del patrimonio rurale, ecc).

Le misure più comuni, adottate dagli stati dell'UE, sono, come abbiamo visto, i pagamenti agro ambientali (misura 214) che rappresentano il 22% dei fondi per lo sviluppo rurale dell'UE¹⁰².

Tale misura prevede il finanziamento per ettaro per la conversione o il mantenimento di terreni coltivati con metodi biologici.

102 Dati tratti da IFOAM, Il futuro dell'agricoltura biologica in Europa: In che modo i programmi europei per lo sviluppo rurale sostengono l'agricoltura biologica?

– C. Abitabile, A. Povellato, *Le strategie per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*. Risultati degli Stati generali sul biologico 2009. INEA .2010.

– Progetto INTERBIO. Atti del seminario internazionale sul tema “L'agricoltura biologica nelle politiche di sviluppo rurale comunitarie tra presente e futuro. Esperienze nella programmazione 2007-2013 e prospettive nella riforma della Pac.” 2010

“I pagamenti agroambientali riguardano soltanto quegli impegni che vanno al di là delle specifiche norme obbligatorie stabilite in applicazione degli articoli 4 e 5 e degli allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003 e dei requisiti minimi relativi all’uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale e citate nel programma”.

Tenuto conto che la produzione biologica implica il rispetto di più impegni, l’importo del pagamento agro ambientale sarà dato dalla somma aritmetica delle variazioni di reddito generate dall’osservanza dei singoli impegni.

In base al premio per ettaro per i terreni coltivati biologicamente (o per unità di bestiame nel caso di allevamento) questa misura può avere un effetto più o meno positivo sulla percentuale delle aziende agricole o dei terreni biologici.

Tuttavia tale sostegno non può essere considerato l’unico strumento che la politica di sviluppo rurale mette a disposizione per il biologico, altre possibilità sono offerte, in particolare nell’asse 1.

La misura 121 “modernizzazione delle aziende agricole” è concepita per sostenere gli sforzi a cui gli operatori agricoli fanno fronte, rivolti ad adeguare le aziende agricole biologiche alle regole più severe per quanto riguarda, ad es. l’allevamento degli animali.

Altri interventi sono mirati a promuovere la formazione degli operatori biologici e quindi alla divulgazione del metodo biologico ma anche a “sostenere gli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare” riducendo i costi dei controlli obbligatori e delle certificazioni a cui devono sottoporsi le aziende agricole, attraverso il rimborso delle spese.

I programmi per lo sviluppo rurale forniscono beni pubblici alla società, garantendo un supporto ai metodi agricoli che sostengono e migliorano l’ambiente. In questo modo il denaro pubblico viene speso

per servizi che, pur non riassorbiti dal mercato, non necessitano comunque di costi aggiuntivi per i produttori. Diventa quindi una necessità economica l'esistenza di un supporto esterno (pubblico) che aiuti gli agricoltori nella conversione e nel mantenimento delle loro aziende.

Secondo alcuni studiosi, l'aiuto pubblico dovrebbe essere quello rivolto a facilitare l'incontro fra la domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori con l'offerta relativa. Il problema degli sbocchi di mercato è difatti una questione importante soprattutto per i piccoli produttori e costituisce un impedimento rilevante alla valorizzazione dei prodotti biologici.

Solo in seconda istanza dovrebbe essere sussidiata la produzione biologica, nella misura in cui produce effettivamente le esternalità desiderate. La ragione di ciò sta nella disponibilità da parte dei consumatori a pagare per i prodotti biologici, è più efficiente quindi che il raggiungimento dei benefici ambientali sia affidato al mercato piuttosto che a prescrizioni o sussidi.¹⁰³

I sussidi a loro volta devono essere commisurati al valore dell'esternalità prodotta, senza sovra-compensazione (che comporterebbe uno spreco di denaro pubblico rispetto all'effetto desiderato), né sotto compensazione (perché non si raggiungerebbe l'effetto ambientale richiesto).

Ovviamente tutto ciò richiede una maggiore attività di ricerca e attenzione da parte degli enti pubblici.

La proposta di riforma della PAC 2014-2020 tende ad accrescere la rilevanza degli aspetti ambientali nel sostegno al settore primario, rafforzando di fatto anche il ruolo dell'agricoltura biologica.

103 A. Corsi, *L'agricoltura biologica: problemi e prospettive*, in *Agriregionieuropa*, anno 4, n.14, settembre 2008. <http://www.agrireregionieuropa.univpm.it>

7. La produzione biologica come modello di un'agricoltura sensibile alle esigenze dell'ambiente: verità ed eccessi di questa affermazione.

Il rapporto esistente tra attività agricole e ambiente è già da tempo oggetto di grande attenzione da parte del mondo della ricerca e della politica.

Partendo dalla consapevolezza che l'agricoltura non produce esclusivamente alimenti e beni per il mercato ma è in grado di fornire anche beni e servizi pubblici di varia natura e facendo riferimento in particolar modo all'agricoltura biologica, i benefici ambientali derivanti da tale attività sono molteplici e si manifestano a diversi livelli.

Il minor impatto ambientale, maggior livello di biodiversità, mantenimento della fertilità del suolo, azzeramento di contaminazione dell'acqua da pesticidi e altre sostanze chimiche di sintesi, il divieto di utilizzo di Ogm sono solo una parte dei benefici positivi, esternalità positive, che produce il biologico.

A livello normativo, la più attenta gestione delle risorse ambientali accordata al metodo biologico si riduce alle prescrizioni che caratterizzano tale pratica non facendo però alcuna menzione all'effettiva misurazione degli impatti.

Questi possono essere calcolati facendo ricorso agli indicatori agro-ambientali classificati secondo le diverse componenti ambientali: suolo, acqua, aria, cambiamenti climatici, biodiversità.

Sebbene siano ormai numerosi gli studi sul confronto tra l'impatto ambientale del metodo biologico rispetto a quello dell'agricoltura

convenzionale in realtà non sono ancora disponibili risultati univoci, essendo molto numerosi e di varia natura gli aspetti che andrebbero analizzati¹⁰⁴.

In Bioreport 2011 - L'agricoltura biologica in Italia (Rete Rurale Nazionale, 2011) sono contenuti gli unici indicatori di sostenibilità ambientale per l'agricoltura biologica disponibili per l'intero territorio nazionale.

A partire dai dati dell'Indagine sulla Produttività e sulle Strutture delle Aziende Agricole del 2007, sono stati calcolati il carico di bestiame¹⁰⁵ e la biodiversità¹⁰⁶ coltivata per 5 macro aree del nostro paese: Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud e Isole

I dati confermano quanto auspicato in termini di ridotto impatto ambientale dell'agricoltura biologica rispetto a quella convenzionale, però i due indicatori non riescono da soli a dare conto di tutte le sfaccettature che compongono il complesso concetto della sostenibilità ambientale¹⁰⁷.

Difatti, nonostante l'ampia letteratura che conferma da molti punti di vista la maggiore sostenibilità dell'agricoltura biologica rispetto a quella convenzionale, restano aperti diversi interrogativi legati, ad esempio, all'impatto ambientale negativo della distribuzione dei prodotti alimentari spesso identica tra biologico e convenzionale¹⁰⁸.

104 Bioreport 2011. Agricoltura biologica in Italia presentazione dello studio della Rete Rurale Nazionale. [Http// www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)

105 Questo indicatore fornisce informazioni sull'impatto degli allevamenti su tre componenti ambientali, suolo, acqua, atmosfera ed esprime la densità di capi rispetto alla superficie agricola.

106 L'indicatore è ottenuto calcolando il numero di colture praticato da ciascuna azienda.

107 C. Abitabile e A. Arzeni, *Misurare la sostenibilità dell'agricoltura biologica*, INEA (Istituto Nazionale Economia Agraria), 2013.

108 Per questo paragrafo mi sono avvalsa dei seguenti testi di riferimento: A. Corsi, *L'agricoltura biologica: problemi e prospettive*, in *Agriregionieuropa*, anno 4, numero 14, 2008.

S. Franco, *Agricoltura biologica e "food miles": la crisi di un matrimonio di interesse*, in *Agriregionieuropa*, anno 3, numero 10, 2007.

Nel valutare l'impatto ambientale delle procedure agricole infatti non può essere tralasciata l'incidenza dei consumi energetici sulle risorse naturali.

Considerando che soltanto un quinto dell'energia necessaria per ottenere un alimento è attribuibile alla fase di produzione agricola mentre il resto è impiegata per i trasporti e la trasformazione, nella valutazione della sostenibilità del biologico non si può tralasciare questo aspetto.

Per *food miles* si intendono i chilometri, che un alimento deve percorrere per raggiungere la tavola dei consumatori e coprire la distanza che lo divide dal luogo di produzione da quello in cui viene consumato.

Secondo alcuni studiosi, un prodotto perde la sua caratteristica biologica con l'aumentare dei *food miles* e ciò rappresenta un dato di fatto che può essere quantificato in termini di emissioni di anidride carbonica, consumo di combustibili fossili, inquinamento dell'aria, incremento del traffico, degli incidenti, del rumore.

Significativa la proposta della *Soil Association*, l'associazione britannica del biologico più antica e significativa, di negare il marchio del biologico ai prodotti che vengono trasportati per via aerea.

Il biologico per essere tale non può perdere di riferimento la filiera corta che rappresenta la base di una produzione ecologicamente sostenibile.

L'agronomo francese Malassis (1973) ha definito la filiera come l'insieme degli agenti e delle operazioni che concorrono alla formazione e al trasferimento del prodotto (o gruppo di prodotti) fino allo stadio finale di utilizzazione, nonché di tutti i flussi collegati¹⁰⁹.

109 S. Giuca, *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, Atti del seminario di studi organizzato dall'INEA a Roma, il 30 maggio 2012.

Per filiera corta si intende una organizzazione che diminuisce i passaggi della catena commerciale fra il produttore agricolo ed il consumatore, comportando una riduzione dei costi e dell'impatto ambientale del trasporto del prodotto.

Le filiere corte, adeguatamente strutturate, aiutano gli agricoltori a ricavare maggiori introiti dal mercato per i loro prodotti e a mantenere l'occupazione nelle zone rurali. La comunità locale, infatti, ne trae benefici di natura economica, sociale e ambientale, attraverso la valorizzazione dei prodotti e del territorio, la tutela della biodiversità e lo sviluppo della cultura e delle tradizioni locali.

Per questi motivi, nella proposta per la PAC 2014-2020 l'intervento sulla filiera corta è indicato come strategico e ad esso sono dedicati strumenti specifici e innovativi.

Affinché, quindi, un prodotto biologico possa essere considerato tale, non dovrà attenersi alle sole prescrizioni riguardanti la fase produttiva ma il principio dovrebbe permeare tutti i passaggi della filiera.

Il biologico dovrebbe progredire “verso una catena di produzione completamente biologica che sia socialmente giusta ed ecologicamente responsabile” (IFOAM) e di questo se ne dovrebbe far carico il legislatore sussistendo al momento un vuoto normativo.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Regole dell'agricoltura regole del cibo*, Atti del convegno svoltosi a Pisa il 7-8 luglio 2005, a cura di GOLDONI e SIRSI, Pisa, 2005.

AA.VV. *Una politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei*. Presa di posizione di un gruppo di eminenti economisti agrari. , in *Agriregionieuropa* n. 19, 2009.

AA.VV. , Progetto INTERBIO. Atti del seminario internazionale sul tema “*L'agricoltura biologica nelle politiche di sviluppo rurale comunitarie tra presente e futuro. Esperienze nella programmazione 2007-2013 e prospettive nella riforma della Pac.*” 2010.

AA.VV., “ Bioreport 2011.Agricoltura biologica in Italia” presentazione dello studio della Rete Rurale Nazionale 2007-2013.

AA.VV., *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione. A cura di Fabrizio De Filippis. Quaderni del Gruppo 2013. Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione. Ed. Tellus. Roma 2012.*

AA.VV., *Agricoltura e qualità*, Rete Rurale Nazionale, 2012.

ABITABILE C., ARZENI A., *Misurare la sostenibilità dell'agricoltura biologica*, Inea, 2013.

ABITABILE C., POVELLATO A., *Le strategie per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*. Risultati degli Stati generali sul biologico 2009. INEA .2010.

ADORNATO F., *La politica agricola comune verso il 2020: tra mercati globali e sistemi territoriali*, AIM, n° 2/2011

ADORNATO F., LATTANZI P., TRAPÈ I., *Le misure agroambientali*, in *Trattato di diritto agrario*, Costato, 2011, cap. XV, pagg. 567 ss.

AGUGLIA, HENKE, SALVIANI, *Agricoltura multifunzionale. Comportamenti e strategie imprenditoriali alla ricerca della diversificazione*, INEA, Ricerche e sviluppo, Napoli, 2008.

ALBISINNI F., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, ed. Giuffrè, Milano, 2000.

ALBISINNI F., *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Nuovo dir. agr.*, 1999, p. 263.

ALBISINNI F., *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2006, p. 699.

BABUSCIO T., *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli agricoltori*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2006, p. 149.

BELLETTI G., *Ruralità e turismo*, in *Agriregionieuropa*, n° 20, 2010.

BENUSSI F., voce *Agricoltura biologica*, in *Digesto, Discipline privatistiche, sezione civile*, Torino, 2003, p. 63.

BEVILACQUA P., *La mucca è savia. Ragioni storiche della crisi alimentare europea*, Roma, 2002.

BIANCHI D., *Il trattato di Amsterdam: implicazioni giuridiche sulla PAC*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 9/2000, p. 512.

BIANCHI D., *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2009

BIVONA G., *Il rapporto fra agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione europea*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2006, p. 417.

BODIGUEL L., *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir?*, in *Revue de droit rural*, 2001..

BOLOGNINI S., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Commentario a cura dell'IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p.126 s.

BOLOGNINI S., *La definizione giuridica di ambiente: una chimera?*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2007, p. 723.

BORGHI P., *Le politiche comunitarie per la sicurezza alimentare, in Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, atti del convegno svoltosi a Pisa il 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005, p.50ss.

BRIGANTI R., *Verso un'agricoltura sostenibile: la terra come bene comune*, *Il diritto dell'agricoltura*, Rivista Quadrimestrale diretta da Felice Casucci, 2007.

BRUNO F., *Le convenzioni tra p.a. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *Dir. giur. Agr. Amb.*, 2001, p. 558 ss

BRUNO F., *Energie rinnovabili, agricoltura e tutela del paesaggio: dalla marcia di Radetzky alla cripta dei cappuccini?*, in AIM, 2011

BUCCIANTE A., *Lezioni di diritto agrario*, 3^a ed., Torino, 2001.

CANFORA I., *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002.

CANFORA I., *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 361...

CARROZZA A., *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975.

CARROZZA A., *Uno sviluppo agricolo «sostenibile» per il territorio: profili giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, p. 529.

CARROZZA A., *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Scritti di diritto agrario Antonio Carrozza*, raccolti ed ordinati da MASSART, GOLDONI, SIRSI, Milano, 2001, p. 509.

CASINI L., *Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura. Per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni*. Fupress, 2009.

CIMA S., *L'impresa sociale in Italia. Una quantificazione del fenomeno*, Centro Studi CGM, Beni Comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Torino, 2005.

CORSI A., *L'agricoltura biologica: problemi e prospettive*, in *Agriregionieuropa*, anno 4, n.14, settembre 2008.

COSTATO L., *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, I/1987, p. 512.

COSTATO L., *Il piano Macsharry per la riforma della politica agricola comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, p. 227.

COSTATO L., *La politica agricola comune nel 1992*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, p. 85.

COSTATO L., *Il trattato di Amsterdam e il diritto agrario comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, p. 120.

COSTATO L., *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, p. 206.

COSTATO L., *Il reg. 178/2002 e la protezione dei consumatori di alimenti*, in *Nuovo dir. Agr.*, 2002.

COSTATO L., *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, p. 387.

COSTATO L., in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Commentario a cura dell'IDAIC, Le nuove leggi civili commentate, 2003, p.117.

COSTATO L., *L'agricoltura nel Trattato*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, dir. da L. Costato, 3^a ed., Padova, 2003

COSTATO L., *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato – Verso un diritto agrario e agroalimentare della produzione e del mercato*, Atti del Convegno “Gian Gastone Bolla” svoltosi a Firenze il 9-10 novembre 2001, a cura di BASILE e GERMANÒ, Milano, 2003.

COSTATO L., *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2007

COSTATO L., *Dalla food security alla food in security*, in Riv. Dir. Agr. 2010, p. 3 ss.

CRISTIANI E., *La disciplina dell'«agricoltura biologica»*, in Riv. dir. agr., 1989, p. 525.

CRISTIANI E., *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004.

CRISTIANI E., *Il metodo di produzione biologico*, in Trattato di diritto agrario, 2011, Vol. III, Cap. V, pag. 81 ss.

D'ADDEZIO M., *Diritto agrario comunitario e normative C.E.E. in materia ambientale*, in Riv. dir. agr., I/1992, p. 373.

D'ADDEZIO M., *Agricoltura ed ambiente*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno “Enrico Bassanelli” svoltosi a Firenze il 28-30 aprile 1994, a cura di CASADEI, GERMANÒ, BASILE, 1996.

DE CASTRO, *Costruire una politica agricola all'altezza delle nuove sfide globali*, in *Agriregionieuropa*, 2009

DE FILIPPIS F., HENKE R., *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Gruppo2013, 2009

DI IACOVO F., *Valori etici ed economici dell'agricoltura sociale*, in *ATTI DEL CONVEGNO NAZIONALE Ripatransone (AP), Le nuove frontiere della multifunzionalità: “l'agricoltura sociale”*. 2006

DI IACOVO F., *Agricoltura sociale: innovazione multifunzionale nelle aree rurali europee*, in *Agriregionieuropa*, anno 5, n° 19, dicembre 2009

FERRUCCI N., *Tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in *Trattato di diritto agrario*, 2011, Vol. II, Cap. V.

FINUOLA R., PASCALE A., *L'agricoltura sociale nelle politiche pubbliche – Rete leader*2008

FRANCARIO L., *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir .giur. agr. e dell'amb.*,1993, p. 517.

FRANCO S., *Agricoltura biologica e “food miles”*: la crisi di un matrimonio di interesse, in *Agriregionieuropa*, anno 3, numero 10, 2007.

FRASCARELLI A., SOTTE F., *Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, n. 21, 2009.

GALLONI G., *L'ambiente: norme fondamentali comunitarie e italiane. Principi ed obiettivi nel Trattato di Amsterdam*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, dir. da L. Costato, 3^a ed., Padova, 2003, 59 ss.

GALLONI G., *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 1993, p. 5.

GALLONI G., *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2001, p. 491.

GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, VII^oed., Torino, 2010.

GERMANÒ A., *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, In *Scritti in onore di G. Galloni*, a cura di CARPINO, Roma, 2002, p. 421.

GERMANÒ A., BASILE E.R., *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2010.

GERMANÒ A., BASILE E.R., *L'impresa agricola- Le attività*. In *Trattato di diritto agrario*, UTET, 2011, pag. 757 ss.

GIUCA S., *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, Atti del seminario di studi organizzato dall'INEA a Roma, il 30 maggio 2012.

GOLDONI M., « *Esercizio normale dell'agricoltura e agrarietà dell'impresa*», in *Riv. dir. agr.*, 1995, p. 313.

GOLDONI M., Art. 1 decreto «agricoltura». Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228.- «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57». Commento all'art. 1. *Riv. Dir. Agr.*, 2001.

GOLDONI M., *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in Trattato breve di diritto agrario e comunitario, dir. da L. Costato, 3^a ed., Padova, 2003, p. 184

HENKE R., , *Verso il riconoscimento di un' agricoltura multifunzionale. Teorie politiche, strumenti*. In Studi e ricerche INEA, Napoli, ESI, 2004.

HENKE R., La nuova politica agricola comunitaria tra multifunzionalità e territorio, in AIM, n. 1/2007, p. 137 ss.

JANNARELLI A., *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 1/2004, p. 5.

JANNARELLI A., *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, atti del convegno svoltosi a Pisa il 7-8 luglio 2005, Pisa, 2005, p. 50ss.

JANNARELLI A., *La nuova food in security: una prima lettura sistemica*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2011, p. 568

MAGNO P., *Sul diritto agrario «modernizzato»*, in *Riv. dir. Agr.*, 2007, p. 76.

MAGNO P., *Le linee comunitarie per lo sviluppo dell'agricoltura nel periodo 2007-2013*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2007, p. 226.

MARANGON F., La “commercialità” dei beni pubblici prodotti dall’impresa agraria, in *Agriregionieuropa*, anno 2, n. 7, 2006

MASINI S., *Orientamenti per un'agricoltura «multifunzionale»*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 1999, p.453.

MISSO R., *L'uomo, il clima e l'agricoltura. Verso nuovi strumenti e politiche*. 2010.

OLMI G., voce *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Digesto*, 4^a ed., *Discipline pubblicistiche*, I, Torino, 1987, p. 118.

PAOLONI L., *L'uso sostenibile della terra*, in AIM, 2011.

PASCALE A., “ *un progetto unitario per l'agricoltura sociale*, in ATTI DELCONVEGNO NAZIONALE Ripatransone (AP), *Le nuove frontiere della multifunzionalità: “l'agricoltura sociale”*. 2006.

PASCALE A., *Una Pac per produrre anche beni relazionali*, in *Agriregionieuropa*, anno 6, n° 20, marzo 2010.

POVELLATO A., *Il dibattito sul greening e l'agricoltura italiana*, in *Agriregionieuropa*, 06/2012.

PUPO D'ANDREA M.R., *Finestra sulla Pac*, in *Agriregionieuropa*, agosto 2013.

RAGIONIERI M.P., *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della PAC verso un nuovo modello agricolo*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, dir. da L. COSTATO, 3^a ed., Padova, 2003.

ROOK BASILE E., *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995.

ROSSI DAL POZZO F., *Riforma della PAC. Trattato costituzionale e prospettive future*, Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Costato svoltosi a Ferrara- Rovigo il 19-20 novembre 2004, a cura di CASADEI e SGARBATI, Milano, 2005.

SASSI M., *Crisi finanziaria e crisi alimentare: nuove sfide per i paesi in via di sviluppo*, in *Agriregionieuropa*, anno 5, numero 18, settembre 2009

SCHEGGI C., *La salvaguardia della biodiversità: un problema dei nostri tempi*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2/2006, p. 80.

SENNI S., *L'agricoltura sociale come fattore di sviluppo rurale*, in *Agriregionieuropa*, anno 1, numero 2, settembre 2005.

SENNI S., *L'agricoltura sociale come pratica di economia civile. Spunti per l'avvio di una riflessione*, in "L'agricoltura oltre la crisi" atti del XLVII Convegno di Studi della Società Italiana di Economia Agraria, Campobasso 2010

SGARBATI G., *Il piano d'azione europeo per l'alimentazione e l'agricoltura biologica*, in Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Costato svoltosi a Ferrara- Rovigo il 19-20 novembre 2004, a cura di CASADEI e SGARBATI, Milano, 2005.

SOTTE F., *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, 2009, p. 162 ss

TAROLO C., *Agricoltura e ambiente*, Milano, 1995

VANNI F., *Il contributo della PAC alla produzione di beni pubblici: lo studio dell'IEEP*, in *Agriregionieuropa*, n°21, giugno, 2010.

VANNI F., *Agricoltura e beni pubblici:una proposta di ri-orientamento della Pac*, in *Agriregionieuropa*, n.26, 2011

VELAZQUEZ B.E., *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, in *Questione Agraria*, 2000.

VENTURA S., *L'avvenire dell'agricoltura biologica come strumento di sviluppo rurale*, in *Scritti in onore di G. Galloni*, a cura di CARPINO, Roma, 2002, p. 563.

SITOGRAFIA

- www.agraria.org
- www.ifoam.org
- www.svilupposostenibile.org
- www.ec.europa.eu/eu2020
- <http://eur-lex.europa.eu>
- www.europarl.europa.eu
- www.ambienteterritorio.coldiretti.it
- www.terreditoscana.regione.toscana.it
- www.regione.toscana.it
- www.reterurale.it
- www.minambiente.it
- www.sinab.it
- www.greensite.it