

TESIS DOCTORAL

2023



**Políticas agrícolas en Europa: El caso italiano
Tra interventi pubblici e tendenze sociali**

FRANCESCA GIOMMI

PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

DIRECTORES:

Joaquín Sarrión Esteve

Profesor Titular de Derecho Constitucional, UNED

Manuel Vaquero Piñeiro

Profesor Titular de Historia Económica, Universidad de Perugia

Ringraziamento/agradecimientos

En primer lugar quisiera dar las gracias al prof. Catedrático dr. Carlos José Vidal Prado, coordinador del Programa de Doctorado en Unión Europea, y al Profesor Titular dr. Joaquín Esteve Sarrión por la ayuda y los consejos. Igualmente mi agradecimiento al profesor Manuel Vaquero Piñeiro, de la Università degli studi di Perugia por la ayuda y los consejos.

Indice

Resumen	5
Palabras clave	10
Riassunto	11
Parole chiave	14
Abstract	15
Key words	18
INTRODUZIONE	19
1.- L'AGRICOLTURA ITALIANA NELLA COSTRUZIONE DELL'UNIONE EUROPEA (1945-2023)	25
1.1. Anni '40- '50: dal piano Marshall al Trattato di Roma (1957)	25
1.2. Anni '60: l'arrivo della Politica Agricola Comune Europea (PAC)	42
1.3. L'agricoltura europea agli inizi del XXI secolo: tra crisi e trasformazione.....	56
2.- GLI STRUMENTI D'INTERVENTO	60

2.1. PSR / PSP	60
2.2. Il <i>Green Deal</i> Europeo (Piano Verde)	67
2.3. <i>Farm to fork</i> (dall'azienda al consumatore)	77
3. ATTORI E STRUMENTI DELLA TRASFORMAZIONE	82
3.1. <i>Milan Urban Food Police Pact</i> (MUFPP)	82
3.2. Le regioni e le competenze in agricoltura: il caso dell'Umbria	96
3.3. La multifunzionalità	109
3.4. Nuovi contadini	120
4. NUOVI SCENARI AGRICOLI	123
4.1. La rinascita delle montagne	123
4.2 Agricoltura di prossimità	130
4.3 Orti urbani	146
4.4. Agricoltura sociale	150
4.5. Combattere lo spreco alimentare	165
CONCLUSIONI	169

APPENDICE DOCUMENTARIA	172
Appendice 1: Il trattato di Roma (1957). Titolo II “Agricoltura”	172
Appendice 2: Il <i>Green Deal Europeo</i>	178
Appendice 3: La strategia “dal produttore al consumatore (<i>Farm to fork</i>) per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente	216
Appendice 4: Risoluzione del parlamento europeo sulla multifunzionalità agricola e la riforma della PAC	245
Appendice 5: Parere del Comitato economico e sociale europeo sull'agricoltura periurbana	253
Appendice 6: Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema agricoltura sociale: terapie verdi, politiche sociali e sanitarie	268
FONTI	281
BIBLIOGRAFIA	282

Resumen

El objetivo de esta tesis doctoral es doble. En primer lugar, la investigación pretende reconstruir las grandes etapas que han marcado la evolución del sector primario en Europa a lo largo de un periodo de tiempo que puede situarse entre los años 30 y 2020. Las razones que justifican la adopción de tal división cronológica son diversas pero en general podemos observar la progresiva transformación del sector agrario a través de una serie de políticas de intervención primero de carácter nacional y posteriormente de carácter comunitario.

El punto de partida debe situarse en las postrimerías del final de la Segunda Guerra Mundial. En la década de 1930, los gobiernos de los países europeos, independientemente de su orientación política, pusieron en marcha una amplia gama de instrumentos de intervención o control destinados a garantizar los ingresos de los agricultores e introducir mecanismos de control en las políticas agrícolas. En muchos casos se trataron de lineamientos que permanecieron activos, modificados, incluso después del final de la Segunda Guerra Mundial, demostrando que el sector primario, por el papel estratégico que jugaba en el contexto social, lo hacía particularmente fértil para iniciativas de política económica. Entre las razones que explican estas tendencias, ni siquiera debe excluirse el peso político que tuvo la parte campesina de la población. En las décadas de 1940 y 1950, por lo tanto, intervenir en la agricultura se convirtió en una necesidad social, política y económica.

Un segundo momento de decisiva intervención política en la agricultura hay que situarlo en la década de 1960, tras la firma de los tratados de Roma y la entrada en vigor de la primera política agrícola comunitaria (PAC). También en esta circunstancia hay un enfoque principal en cuestiones

relacionadas con los ingresos de los agricultores. No es casualidad que el primer pilar de la PAC representara una clara intervención política dirigida a controlar los precios y los volúmenes de producción. Posteriormente, ya a finales del siglo XX, aún dentro de la Comunidad, se convirtió en una prioridad llevar a cabo una reforma de la PAC que ya no se mostraba adecuada a las nuevas orientaciones socioeconómicas que afectaban al mundo agrario. La creciente atención a las cuestiones ambientales, la recuperación de la dimensión social de la agricultura, la formación de una opinión pública sensible a temas como la biodiversidad o el desarrollo sostenible, favorecieron la introducción de cambios sustanciales a nivel comunitario. El llamado segundo pilar de la PAC estaba especialmente dirigido al "desarrollo rural". Un cambio de rumbo respecto a los años sesenta de indudable trascendencia. Algunos de los objetivos trazados fueron promover la competitividad de la agricultura, asegurar una gestión sostenible de los recursos nacionales y obtener un desarrollo territorial equilibrado. En este marco de referencia, el paisaje se convirtió en uno de los ejes o pautas transitadas con mayor intensidad.

A finales del siglo XX, el mundo rural se ramificó. No se concibe ya como un mero lugar de producción de bienes alimentarios sino también como una incubadora de servicios sociales y culturales. Nacen movimientos importantes como el de la agricultura social. Sin embargo, esta fase de transformación y crecimiento sufrió un brusco frenazo en 2008 debido al estallido de la burbuja especulativa de las hipotecas "subprime". De nuevo afloraron las múltiples fragilidades que condicionan el mundo agrícola (desplome de la demanda, contracción del comercio internacional, abandono del medio rural, etc.). Un escenario igualmente negativo se manifestó con la propagación de la pandemia del Coronavirus y el cierre de facto de la vida social. Respecto a 2008, en 2020 los organismos comunitarios decidieron intervenir y se adoptaron toda una serie de medidas encaminadas a relanzar el sector. Como demuestra la tesis, dos de los principales mecanismos de intervención de la UE en el ámbito agrícola y rural son el Green Deal y el Farm to Fork. Aunque en una fase inicial, se trata de dos ambiciosos programas de intervención que, de hecho, según las intenciones de la comisión comunitaria, perfilarán el perfil de la futura sociedad europea.

Como decíamos al inicio de esta breve presentación, el objetivo del trabajo es doble. Si por un lado parece imprescindible observar el marco político-institucional que a lo largo del tiempo ha contribuido a dotar a la agricultura europea de una cierta estructura económica, es igualmente innegable que el mundo agrícola atrae una pluralidad de movimientos y tendencias de carácter sociocultural. Los dos niveles no siempre coinciden plenamente, de hecho muchas veces la intervención político-institucional es vista como un límite que frena y dificulta la aplicación de una visión mucho menos rígida de la práctica de la agricultura. Dos enfoques, sin embargo, a seguir en paralelo. Si para los campesinos de mediados del siglo XX la mayor aspiración era la marcada por la reforma agraria y la propiedad, en las décadas que marcan el paso del siglo XX al XXI asistimos a una multiplicación de movimientos “neo-rurales”. y posiciones que empujan por el retorno a una “verdadera agricultura”. Así, el mundo del campo volvió a llenarse de una dimensión social. La agricultura urbana, los movimientos de resistencia, el casi abandono de la vida urbana, la recuperación de fincas y campos de cultivo abandonados, la práctica de la agricultura biológica o la resistencia constituyen una sólida realidad en casi todos los países europeos. El trabajo pretende analizar sobre todo este otro componente del mundo rural.

La tesis se divide en cuatro capítulos más un apéndice documental. El primer capítulo presenta la evolución de la historia de la agricultura europea, desde los Tratados de Roma de 1957 hasta las reformas más recientes de la política agrícola comunitaria. En la segunda, sin embargo, se analizan algunas de las áreas que han marcado la política agrícola comunitaria. En particular, una herramienta ampliamente utilizada por la UE en el campo de la agricultura es el Plan de Desarrollo Rural. Una vía de financiación destinada a favorecer la modernización estructural del sector primario en los países europeos. Junto a esta herramienta gubernamental tradicional para la agricultura comunitaria, recientemente se han agregado nuevos programas. La tesis en particular toma en consideración el examen del Plan Verde o más bien del Pacto Verde Europeo y el programa llamado de la granja al

consumidor (Farm to Fork). En los dos últimos casos, se trata de medidas que aún se mantienen en niveles muy teóricos; por lo tanto, habrá que esperar al funcionamiento de ambos programas para ver los resultados alcanzados. En el tercer capítulo se ensamblan una serie de nuevos escenarios dominados por herramientas de intervención innovadoras. En particular, la tesis identifica el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán como una excelente oportunidad para reflexionar sobre los modelos alimentarios del mañana. En este mismo capítulo se dirige la atención a otros temas importantes como la multifuncionalidad, el renacimiento de la montaña y en general los llamados nuevos agricultores. En general, se trata de tomar conciencia de un mundo agrícola que se ha diversificado a partir de la producción tradicional de alimentos y materias primas. Para captar los nuevos escenarios económicos vinculados a la agricultura europea, el capítulo cuatro se centra en algunas tendencias innovadoras como la agricultura de proximidad, la agricultura periurbana, los huertos urbanos, la agricultura social y en general los problemas asociados a la lucha contra el desperdicio alimentario.

Dado que uno de los propósitos de la tesis es establecer un diálogo entre las tendencias socioeconómicas de la agricultura y las medidas puestas en marcha por los organismos europeos, el anexo documental recoge algunos documentos importantes de carácter político, expresados tanto por la Comisión Europea como por el Comité Económico y Social Europeo. En conjunto, a pesar de que se trata de una selección muy parcial de un abundante corpus documental, queda claro que la agricultura desde 1957 hasta la actualidad constituye uno de los ejes principales de la Unión Europea. Hoy en día, en comparación con el punto de partida, la agricultura está en declive en términos de medio ambiente y sostenibilidad, pero en el fondo de las intervenciones se mantiene constante el objetivo de hacer del sector agrícola uno de los pilares del bienestar y desarrollo de los ciudadanos europeos.

Palabras clave (castellano): Unión Europea, Italia, historia de la agricultura, política agrícola comunitaria, agricultura sostenible, sociedad rural, desarrollo sostenible, acuerdos internacionales, Plan Verde

Riassunto

L'obiettivo di questa tesi di dottorato è duplice. In primo luogo, la ricerca mira a ricostruire le grandi tappe che hanno scandito l'evoluzione del settore primario in Europa lungo un arco temporale che va collocato tra gli anni Trenta del XX secolo e gli anni Venti del XXI secolo. Le motivazioni che giustificano l'adozione di simile divisione cronologica sono differenti ma in generale si riscontra la progressiva trasformazione del settore agricolo attraverso una serie di politiche di intervento prima di carattere nazionale successivamente di natura comunitaria.

Il punto di partenza va collocato all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale. I governi dei paesi europei, a prescindere dal loro orientamento politico, negli anni trenta avevano messo in campo un ampio ventaglio di strumenti di intervento o di controllo rivolti a garantire i redditi dei contadini e a introdurre meccanismi di controllo nelle politiche agricole. In molti casi si trattò di orientamenti che rimasero attivi, modificati, anche dopo la fine del secondo conflitto mondiale a dimostrazione che il settore primario, in ragione del ruolo strategico che svolgeva nel contesto sociale, rendeva particolarmente fertile di iniziative di politica economica. Tra le ragioni che spiegano tali tendenze non va neppure escluso il peso politico che aveva la parte contadina della popolazione. Intervenire in agricoltura, perciò, diventava negli anni Quaranta-cinquanta un'esigenza sociale, politica e economica.

Un secondo momento di decisivo intervento politico in agricoltura va collocato negli anni Sessanta, dopo la firma dei trattati di Roma e l'entrata in vigore della prima politica agricola

comunitaria (PAC). Anche in questa circostanza si osserva un'attenzione principale verso le tematiche collegate ai redditi degli agricoltori. Non a caso il primo pilastro della PAC rappresentò un chiaro intervento politico rivolto a controllare i prezzi e i volumi di produzione. Successivamente, ormai sul finire del XX secolo, sempre in ambito comunitario, divenne prioritario portare avanti una riforma della PAC la quale già non si dimostrava adeguata ai nuovi orientamenti socio-economico che investivano il mondo agricolo. La crescente attenzione per le questioni ambientali, il recupero della dimensione sociale dell'agricoltura, la formazione di una opinione pubblica sensibile a temi quali la biodiversità o lo sviluppo sostenibile, favorirono a livello comunitario l'introduzione di sostanziali modifiche. Il cosiddetto secondo pilastro della PAC si rivolgeva specialmente allo "sviluppo rurale". Un cambiamento di rotta rispetto agli anni Sessanta di indubbia importanza. Alcuni degli obiettivi tracciati erano promuovere la competitività dell'agricoltura, garantire una gestione sostenibile delle risorse nazionali e ottenere uno sviluppo territoriale equilibrato. In questo quadro di riferimento il paesaggio si trasformò in uno degli assi o linee guida percorso con maggiore intensità.

Arrivati ormai alla fine del XX secolo il mondo rurale si ramifica. Già non viene concepito come mero luogo di produzione di beni alimentari ma anche come incubatore di servizi sociali e culturali. Nascono importanti movimenti come quello dell'agricoltura sociale. Tuttavia questa fase di trasformazione e di crescita subisce una brusca frenata nel 2008 a causa dello scoppio della bolla speculativa dei mutui "subprime". Di nuovo affiorarono le tante fragilità che condizionano il mondo agricolo (crollo della domanda, contrazione degli scambi commerciali internazionali, abbandono delle aree rurali, ecc.). Scenario altrettanto negativo si è manifestato con la diffusione della pandemia di Coronavirus e la chiusura di fatto della vita sociale. Rispetto al 2008, nel 2020 gli organismi comunitari hanno deciso di intervenire e sono state adottate tutta una serie di misure rivolte a rilanciare il settore. Come dimostra la tesi due dei principali meccanismi di intervento dell'EU in campo agricolo e rurale sono il *Green Deal* e il *Farm to Fork*. Sebbene in una fase iniziale, si tratta di due ambiziosi programmi di intervento che di fatto nelle intenzioni della commissione comunitaria disegneranno il profilo della futura società europea.

Come si diceva all’inizio di questa breve presentazione, l’obiettivo del lavoro è duplice. Se da un lato appare fondamentale osservare la cornice politico-istituzionale che nel corso del tempo hanno contribuito a conferire all’agricoltura europea un determinato assetto economico, risulta altrettanto innegabile che il mondo agricolo richiama una pluralità di movimenti e tendenze di carattere socio-culturale. Non sempre tra i due piani esiste piena coincidenza, anzi spesso l’intervento politico-istituzionale viene visto come un limite che frena e rende difficile l’applicazione di una visione molto meno rigida della pratica dell’agricoltura. Due approcci da seguire però in parallelo. Se per i contadini di metà XX secolo la massima aspirazione era quella segnata dalla riforma agraria e dal diventare proprietari, nei decenni che scandiscono il passaggio dal XX al XXI secolo si assiste a una moltiplicazione di movimenti e posizioni “neo-rurali” che spingono per il ritorno a una “vera agricoltura”. Così il mondo delle campagne si è riempito di nuovo di una dimensione sociale. Agricoltura urbana, movimenti di resistenza, di quasi abbandono della vita urbana, di recupero di aziende e campi coltivati abbandonati, di pratica dell’agricoltura biologica o di resistenza costituiscono una solida realtà in quasi tutti i paesi europei (Zeeuw, Drechsel, 2015). Il lavoro si prefigge l’obiettivo di analizzare soprattutto quest’altra componente del mondo rurale.

La tesi si divide in quattro capitoli più una appendice documentaria. Nel primo capitolo si presenta l’evoluzione della storia dell’agricoltura europea, dai Trattati di Roma del 1957 alle riforme più recenti della politica agricola comunitaria. Nel secondo, invece, si analizzano alcuni degli ambiti che hanno contrassegnato la politica agricola comunitaria. In particolare uno strumento largamente utilizzato dalla UE in tema agricolo è il Piano di Sviluppo Rurale. Un canale di finanziamento destinato a favorire l’ammodernamento strutturale del settore primario nei paesi europei. Affianco a questo tradizionale strumento di governo dell’agricoltura comunitaria, negli ultimi tempi si sono aggiunti nuovi programmi. La tesi in maniera particolare prende in considerazione la disamina del Piano Verde o meglio del *Green Deal* Europeo e il programma denominato dall’azienda agricola al consumatore

(*Farm to Fork*). In questi ultimi due casi si tratta di provvedimenti rimasti ancora a livelli molto teorici; quindi, bisognerà aspettare l'entrata di funzionamento di entrambi i programmi per vedere i risultati raggiunti. Nel terzo capitolo si assemblano una serie di nuovi scenari dominati da innovativi strumenti d'intervento. In maniera particolare la tesi individua il *Milan Urban Food Policy Pact* come un'eccellente occasione per riflettere sui modelli alimentari del domani. In questo stesso capitolo l'attenzione si indirizza ad altre importanti questioni come la multifunzionalità, la rinascita della montagna e in generale i cosiddetti nuovi contadini. Complessivamente si tratta di prendere consapevolezza di un mondo agricolo che dalla tradizionale produzione di beni dell'alimentazione e materie prime si è diversificata. Il fine di cogliere i nuovi scenari economici legati all'agricoltura europea il capitolo quattro si sofferma su alcune innovative tendenze come l'agricoltura di prossimità, l'agricoltura periurbana, gli orti urbani, l'agricoltura sociale e in generale i problemi legati alle politiche per combattere lo spreco alimentare.

Dal momento in cui una delle finalità della tesi è quella di far dialogare le tendenze socio-economiche in agricoltura con i provvedimenti messi in campo dagli organismi europei l'appendice documentaria raccoglie alcuni importanti documenti di carattere politico, espressione tanto dalla Commissione europea quanto dal Comitato economico e sociale europeo. Complessivamente nonostante si tratti di una selezione molto parziale di un abbondante corpus documentario, risulta evidente come l'agricoltura dal 1957 ad oggi costituisca uno degli assi principali dell'Unione Europea. Nell'attualità rispetto al punto di partenza l'agricoltura viene declinata in termini di ambiente e sostenibilità ma al fondo degli interventi rimane costante l'obiettivo di fare del settore agricolo uno dei pilastri del benessere e dello sviluppo dei cittadini europei.

Parole chiave: Unione Europea, Italia, storia dell'agricoltura, politiche agricole comunitarie, agricoltura sostenibile, società rurale, sviluppo sostenibile, accordi internazionali, Green Deal.

Abstract

The objective of this doctoral dissertation is twofold. First, the research aims to reconstruct the major stages that have marked the evolution of the primary sector in Europe along a time span between the 1930s and the 1920s. The reasons for adopting such a chronological division differ, but in general we find the gradual transformation of the agricultural sector through a series of intervention policies that were first national in nature and later community-based.

The starting point must be placed in the aftermath of the end of World War II. Governments of European countries, regardless of their political orientation, had deployed a wide range of intervention or control instruments in the 1930s aimed at securing farmers' incomes and introducing control mechanisms in agricultural policies. In many cases, these were orientations that remained active, modified, even after the end of World War II, demonstrating that the primary sector, because of the strategic role it played in the social context, made for particularly fertile economic policy initiatives. Among the reasons explaining these trends, the political weight that the peasant part of the population had should also not be excluded. Intervening in agriculture, therefore, became a social, political and economic necessity in the 1940s-1950s.

A second moment of decisive political intervention in agriculture should be placed in the 1960s, after the signing of the treaties of Rome and the entry into force of the first Community agricultural policy (CAP). Also in this circumstance there is a main focus on issues related to farmers' incomes. It is no coincidence that the first pillar of the CAP represented a clear political intervention aimed at controlling prices and production volumes. Subsequently, now at the end of the 20th century, still

within the Community, it became a priority to carry out a reform of the CAP which already did not prove to be adequate for the new socio-economic orientations affecting the agricultural world. The growing attention to environmental issues, the recovery of the social dimension of agriculture, the formation of a public opinion sensitive to issues such as biodiversity or sustainable development, favored the introduction of substantial changes at the community level. The so-called second pillar of the CAP was especially aimed at "rural development". A change of course compared to the sixties of undoubted importance. Some of the objectives outlined were to promote the competitiveness of agriculture, ensure sustainable management of national resources and obtain balanced territorial development. In this frame of reference, the landscape became one of the axes or guidelines traveled with greater intensity.

By the end of the 20th century, the rural world branched out. It is not already conceived as a mere place of production of food goods but also as an incubator of social and cultural services. Important movements like that of social agriculture are born. However, this phase of transformation and growth suffered a sudden slowdown in 2008 due to the bursting of the speculative bubble of "subprime" mortgages. Once again the many fragilities that condition the agricultural world emerged (collapse of demand, contraction of international trade, abandonment of rural areas, etc.). An equally negative scenario manifested itself with the spread of the Coronavirus pandemic and the de facto closure of social life. Compared to 2008, in 2020 the Community bodies decided to intervene and a whole series of measures aimed at relaunching the sector were adopted. As the thesis demonstrates, two of the main intervention mechanisms of the EU in the agricultural and rural fields are the Green Deal and the Farm to Fork. Although in an initial phase, these are two ambitious intervention programs which, in fact, according to the intentions of the Community commission, will outline the profile of the future European society.

As we said at the beginning of this short presentation, the objective of the work is twofold. If on the one hand it seems essential to observe the political-institutional framework which over time has contributed to giving European agriculture a certain economic structure, it is equally undeniable that

the agricultural world attracts a plurality of movements and trends of a socio-cultural nature. The two levels do not always fully coincide, indeed often the political-institutional intervention is seen as a limit that holds back and makes it difficult to apply a much less rigid vision of the practice of agriculture. Two approaches, however, to be followed in parallel. If for peasants in the middle of the 20th century the greatest aspiration was the one marked by land reform and becoming owners, in the decades that mark the transition from the 20th to the 21st century we are witnessing a multiplication of "neo-rural" movements and positions which push for the return to a "true agriculture". Thus the world of the countryside was once again filled with a social dimension. Urban agriculture, resistance movements, the almost abandonment of urban life, the recovery of abandoned farms and cultivated fields, the practice of organic agriculture or resistance constitute a solid reality in almost all European countries. The work aims to analyze above all this other component of the rural world.

The thesis is divided into four chapters plus a documentary appendix. The first chapter presents the evolution of the history of European agriculture, from the Treaties of Rome of 1957 to the most recent reforms of the Community agricultural policy. In the second, however, some of the areas that have marked the Community agricultural policy are analysed. In particular, a tool widely used by the EU in the field of agriculture is the Rural Development Plan. A financing channel intended to favor the structural modernization of the primary sector in European countries. Alongside this traditional government tool for community agriculture, new programs have recently been added. The thesis in particular takes into consideration the examination of the Green Plan or rather of the European Green Deal and the program called from the farm to the consumer (Farm to Fork). In the latter two cases, these are measures that still remain at very theoretical levels; therefore, it will be necessary to wait for the functioning of both programs to see the results achieved. In the third chapter, a series of new scenarios dominated by innovative intervention tools are assembled. In particular, the thesis identifies the Milan Urban Food Policy Pact as an excellent opportunity to reflect on the food models of

tomorrow. In this same chapter, attention is directed to other important issues such as multifunctionality, the rebirth of the mountain and in general the so-called new farmers. Overall, it is a matter of becoming aware of an agricultural world that has diversified from the traditional production of food goods and raw materials. In order to grasp the new economic scenarios linked to European agriculture, chapter four focuses on some innovative trends such as proximity agriculture, peri-urban agriculture, urban gardens, social agriculture and in general the problems associated with to combat food waste.

Since one of the purposes of the thesis is to establish a dialogue between socio-economic trends in agriculture and the measures put in place by European bodies, the documentary appendix collects some important documents of a political nature, expressed both by the European Commission and by the Economic Committee and European social. Overall, despite the fact that it is a very partial selection of an abundant documentary corpus, it is clear that agriculture from 1957 to today constitutes one of the main axes of the European Union. Nowadays, compared to the starting point, agriculture is declined in terms of environment and sustainability but at the bottom of the interventions the objective of making the agricultural sector one of the pillars of well-being and development of European citizens remains constant.

Key words (inglese) : European Union, Italy, history of agriculture, EU agricultural policies, sustainable agriculture, rural society, sustainable development, international

Introduzione

L'evoluzione e le trasformazioni che investono le aree rurali in Europa sollecitano l'interesse dei ricercatori. Gli organismi comunitari insieme alle istituzioni nazionali e a una molteplicità di associazioni e gruppi d'interesse stanno rivolgendo un crescente sforzo progettuale e finanziario allo sviluppo sostenibile del territorio e alla salvaguardia dell'ambiente. Le ultime indagini compiute dalla Commissione europea indicano che i cittadini europei vedano con favore le misure previste dal secondo pilastro della politica agricola comunitaria (Pac) a favore della realizzazione di piani di crescita compatibili con la difesa del clima e delle aree naturali. Negli ultimi anni la programmazione degli interventi ha adottato una strategia integrata affinché tutte le misure in campo, dai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) ai Piani strategici della politica agricola comunitaria 2023-2027, lavorassero in sinergia per raggiungere gli obiettivi dell'UE contenuti nel *Green Deal*, nel *Farm to Fork*, nella "Biodiversità 2030" e non da ultimo nella stessa PAC. Attraverso una pluralità di linee di azione, si tenta di dare una risposta positiva alla soddisfazione dei i fabbisogni e delle priorità settoriali delle aree rurali, in linea con le raccomandazioni della Commissione. Infatti gli interventi previsti nei piani di rinnovamento puntano a dare attuazione a tale strategia integrata.

Come riflettevano le statistiche degli anni Quaranta l'Italia appena finita la Seconda guerra mondiale era obbligata a compiere un enorme sforzo di recupero. Il punto di partenza appariva drammaticamente negativo dominato da una notevole insufficienza di generi alimentari, dalla mancanza di lavoro e da precarie condizioni di vita. Proprio il settore agricolo era quello che presentava diffuse sacche di povertà e miseria. Perciò occuparsi dell'evoluzione del settore primario in Italia implica seguire la radicale e profonda trasformazione conosciuta dal paese mediterraneo fino a collocarsi tra le principali potenze economiche mondiali. Un percorso iniziato sul fine degli anni Quaranta che ebbe il suo grande momento di svolta nelle decadi del "boom economico" quando

l'industrializzazione e la crescita della popolazione urbana cambiarono in modo radicale gli stili di vita e gli equilibri socio-economici. La vecchia società contadina veniva spazzata via non senza contraddizioni e criticità come, ad esempio, che la grande ondata trasformatrice non coinvolse in maniera uguale tutto il territorio peninsulare fino al punto che la storica divergenza tra le regioni del nord e del sud in termini di sviluppo economico e di condizioni sociali non venne eliminata. Seguire il settore agricolo italiano e per estensione la società rurale implica prendere in esame le grandi sfide che hanno trasformato il profilo nazionale e internazionale del paese anche di fronte alle molte sfide che si sono succedute nel corso dell'ultimo largo mezzo secolo. Se i nodi sono stati profondi, altrettanto significative sono state le risposte che hanno permesso alla filiera agro-alimentare italiana di diventare uno dei principali emblemi del *Made in Italy*.

Le conseguenze che si riscontrano nelle aree rurali, benché caratterizzate da una gran varietà di percorsi evolutivi, negli ultimi anni sembra si siano ridotti sensibilmente ma complessivamente hanno la capacità di coinvolgere le aree urbane alimentando fenomeni negativi con costi sociali e ambientali difficilmente quantificabili. L'azione di aziende agricole multifunzionali con un chiaro risvolto di difesa del territorio e dell'ambiente, muovendosi nell'ottica della diversificazione dei redditi mediante la creazione di imprese pluriattive, ha contribuito a rallentare un fenomeno di svuotamento demografico delle campagne, abbandono del contesto rurale che dagli anni del boom economico ha coinvolto il territorio nazionale, motivando forme incisive di degrado ambientale e socioeconomico. Tra gli effetti più evidenti di questo processo è la proliferazione nelle aree rurali, di villaggi quasi deserti, con pochi abitanti, nei quali l'erogazione di servizi essenziali (educativi, sanitari, culturali) appaiono di difficile garanzia (Zangheri, 1976).

Nelle aree rurali, soprattutto in quelle più vicine ai grandi centri urbani, ultimamente si sta osservando un fenomeno contro-migratorio e di quasi ritorno in dietro con la riscoperta culturale della ruralità e del suo carattere centrale per lo sviluppo socioeconomico del settore primario. Come esempio, si può ricordare la crescita degli agriturismi e il maggiore consumo di alimenti di qualità certificata e/o di prodotti agroalimentari tipici o tradizionali. Questa prima approssimazione al tema

conferma i risultati delle inchieste che in maniera abbastanza uniforme disegnano il clima di fiducia che hanno i cittadini europei nei confronti del settore primario. Perciò per l'opinione pubblica la ruralità, attribuendo al concetto un ampio e articolato significato, conferisce grande rilevanza allo sviluppo socioeconomico dei territori agricoli.

La politica italiana, sulla scia dei provvedimenti che l'Unione europea, con la riforma della PAC (riforma Mac Sharry) fino all'*Health Check* (2008), ha prodotto un ampio panorama di strumenti legislativi nel tentativo di valorizzare le aree rurali. Il risultato è un ricco panorama di norme capaci di riconoscere all'agricoltura alcune funzioni di sentinella ambientale. La presente lavoro si colloca nel quadro di una riflessione sull'importanza degli strumenti di gestione e di programmazione delle aree rurali (Vaquero Piñeiro, de Salvo, Giommi, 2019). Da ciò che una della finalità dell'indagine è stata quella di evidenziare il ruolo dell'agriturismo nel presidio delle aree rurali. Ugualmente uno spazio consono è stato riservato per analizzare la funzione svolta dai distretti rurali, intesi quali strumenti mediante i quali porre un freno alla marginalizzazione di ampie zone del paese (Vaquero Piñeiro, Giommi, 2017).

L'obiettivo di questo lavoro è quello di comprendere in quale relazione si pongono le riforme del tessuto normativo nel settore dell'agricoltura italiana e i processi che hanno portato alla sua modernizzazione in un contesto Europeo, analizzando i tratti storici che vanno dall' accordo di Roma, alla politica agricola comune (PAC). A metà del XX secolo il quadro agricolo europeo appare dominato dai processi di modernizzazione agricola intrapresi negli'anni cinquanta. L'agricoltura degli Stati Uniti, infatti attraverso una colossale riorganizzazione aveva potuto recuperare le gravi perdite inflitte dalla Grande crisi e gettare le basi per iniziare ad accelerare il passo dello sviluppo tecnologico che aveva subito un fermo nella situazione di lunga incertezza successivamente alla crisi e nel corso della lunga depressione degli anni Trenta. Infatti, il potenziamento tecnologico inizierà dopo l'attuazione del programma del *New Deal* che si svilupperà nel pieno degli anni Quaranta ma

specialmente dopo la Seconda Guerra Mondiale, gettando le fondamenta ad un processo lungo e inarrestabile.

A differenza degli Stati Uniti, l'agricoltura Europea, nello stesso periodo storico considerato, aveva delle differenze abissali. Importante considerare che la situazione d'instabilità e impoverimento era stata molto influenzata degli eventi bellici ma questo non ha impedito l'avvio di importanti processi innovativi in agricoltura. Come insegna il caso italiani costruire la politica agricola allora fu una sfida al centro della quale c'era prima di tutto l'esigenza di superare il limite creato dalle politiche protezionistiche maturate negli anni venti-trenta, dove le varie agricolture nazionali erano nettamente separate tra loro, caratterizzato dall'autosufficienza, limitando la costruzione di un sistema europeo di agricolture.

Infine un ultimo limite e non meno importante erano le dure differenze che caratterizzavano i territori, in quanto facevano da freno alla modernizzazione agricola, considerando le diverse condizioni di partenza dello sviluppo tra le realtà agricole. Considerando un difficile punto di partenza gli anni cinquanta si possono interpretare un momento di transizione, infatti a far strada furono una serie di accordi bilaterali che crearono le premesse agli accordi di Roma nel '57. Specialmente importanti furono gli accordi tra la Francia e l'Italia.

In particolare, grazie a questi accordi tra paesi, si iniziò a prendere consapevolezza della necessità di affrontare e risolvere alcuni nodi strutturali che successivamente troveranno compiuta risoluzione nella Politica agricola comune. Ad esempio, alcune questioni avevano un'assoluta priorità come il regime doganale e la base giuridica degli scambi commerciali. Negli anni Cinquanta cominciò, perciò, ad essere oggetto di discussione il piano di aiuti a produttori agricoli garantendo la produttività agricola, assicurando un rifornimento continuo di alimenti a prezzi concorrenziali, tutelando gli agricoltori affinché potessero avere un tenore di vita ragionevole. Importante questione era quello di conservare le zone e i paesaggi rurali nei paesi dell'Unione Europea, sostenendo l'economia rurale senza rinunciare all'esigenza di stimolare la creazione di lavoro nel settore agricolo, includendo le industrie agroalimentari e nell'ambito dei servizi.

In questo contesto l'Italia costituisce un emblematico caso di studio. La sua agricoltura alla metà del XX secolo, appariva ancora fortemente arretrata e la sua struttura produttiva si dimostrava inadeguata; perciò, i processi di integrazione e collaborazione se per molti erano un elemento che poteva introdurre fattori di cambiamento e di rottura, alla fine divenne la sfida che consentì al paese di imboccare la strada della modernizzazione del suo settore primario. Un percorso da seguire, da analizzare prendendo in considerazione gli interventi di carattere legislativo, accumulati nei decisivi anni Cinquanta.

Il dibattito sulla politica agraria europea posteriore al 2020 è stato condizionato da due eventi indipendenti ma che si sono dimostrati strettamente collegati. Agli inizi del 2020 cominciò a diffondersi la pandemia mondiale Covid-19. Anche il settore agricolo è rimasto direttamente coinvolto, chiamato da una parte a garantire la fornitura di generi alimentari anche durante la fase più dura delle misure di contenimento, dall'altro affrontando la caduta dei consumi delle famiglie per la chiusura di numerose attività di ristorazione, di tempo libero, per l'annullamento di numerosi eventi e non ultimo per la perdita di reddito.

Se da un lato lo scoppio della pandemia rappresentò una cesura negativa nella vita delle persone e delle società, il secondo evento, di segno contrario in quanto costituisce un tentativo di rilancio e di costruzione di uno scenario futuro, ha riguardato la pubblicazione a maggio 2020 della *Farm to fork* o "Strategia dal produttore al consumatore per un sistema alimentare eco, sano e rispettoso dell'ambiente", e "La strategia sulla biodiversità per il 2030" che rispecchiano la posizione dell'agricoltura al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di sostenibilità previsti dal *Green Deal*. Come è noto e come concretamente dimostrerà questo lavoro "l'UE si pone da tempo ambiziosi obiettivi: proiezione verso la qualità, ruolo multifunzionale dell'attività agricola, attenzione alla tutela dei diritti umani e animali" (Marchetti, 2023, p. 161). Nell'ottica dell'*agro-food*, i due documenti (*Farm to fork* e "La strategia sulla biodiversità") solo apparentemente indipendenti, sono invece

intrinsecamente collegati giacché la maggiore attenzione verso comportamenti più rispettosi dell'ambiente, stimolati dallo scatenarsi della pandemia ha fatto da cassa di risonanza al contenuto delle due strategie e alle aspettative in esse riposte. Le agricolture europee oggi si confrontano sulla loro capacità di percorrere inediti itinerari di intensificazione sostenibile, incrementando la produttività, migliorando le tecnologie e le incrementando le conoscenze.

Tra le sei priorità indicate dall'agenda politica della Commissione europea per il periodo 2019-2024, il *Green Deal* si prefigge l'ambizioso obiettivo di convertire l'Europa nel primo continente a impatto climatico zero attraverso un ricco pacchetto di misure che “dovrebbe consentire ai cittadini e alle imprese europee di beneficiare di una transizione verde sostenibile, giusta, socialmente equa e che non lasci indietro nessuno” (*Commissione europea*, 2019). Per portare a termine l'impegnativo programma del *Green Deal* esso include una tabella di marcia delle azioni chiave e delle relative politiche e misure necessarie. Tra queste, la strategia "Dal produttore al consumatore" concepita nella speranza di rendere il sistema alimentare dell'UE un modello per la sostenibilità a livello globale. La strategia *Farm to Fork (F2F)* è divisa in tre grandi capitoli: 1) costruire una filiera alimentare sostenibile; 2) favorire la transizione verso sistemi alimentari sostenibili, sani e inclusivi; 3) creare ulteriori opportunità economiche per gli operatori promuovendo la transizione globale, innalzando gli standards a livello mondiale.

Lo studio è stato realizzato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia. Anche per questo motivo nel corso del lavoro è stato utilizzata come esempio concreto l'evoluzione conosciuta dalla struttura agricole e dalla società rurale dell'Umbria la quale, pur trattandosi di un circoscritta realtà geografica, rappresenta plasticamente un chiaro esempio delle mutazioni vissute dall'agricoltura dell'intero paese nel passaggio dal secondo dopo guerra all'industrializzazione degli anni cinquanta-settanta per poi approdare a un dimensione molto più sociale della pratica agricola.

~ 1 ~

L'AGRICOLTURA ITALIANA NELLA COSTRUZIONE DELL'UNIONE EUROPEA (1945-2023)

1.1 Anni '40 - '50: dal piano Marshall al Trattato di Roma (1957)

All'indomani del 1945, l'agricoltura italiana ed europea appariva condizionata negativamente dalle politiche autarchiche degli anni Trenta e dalle distruzioni causate dal conflitto militare della II guerra mondiale (Fabiani, 2015). La produzione agricola era crollata. La disponibilità di alimenti pro-capite era al 72%. La sicurezza alimentare in un'Europa non auto-sufficiente appariva una priorità assoluta anche per la dilagante diffusione di fenomeni quali il contrabbando e il mercato nero (Sotte, 2022, p. 43). Il peso della popolazione agricola su quella totale era molto elevato, il 41% in Italia ma dell'ordine del 28 e 25% in Francia e Germania rispettivamente. La politica cerealicola imposta dai regimi totalitari che mirava all'autoapprovvigionamento nazionale riducendo le importazioni condizionavano negativamente il ritorno a un regime di scambi commerciali tra paesi (Fabiani, 1979, p. 93).

L'apparato burocratico-amministrativo risultava inadeguato, appesantito dalla burocrazia e dalla presenza di un elevato numero di enti, associazioni, organismi e gruppi di pressione attivi a livello centrale e periferico (Desideri, 1981, p. 119). Nello specifico, di fatto in Italia la politica cerealicola imposta dal fascismo aveva reso molto difficile la situazione dell'intero comparto agrario, condizionato da scarsa competitività internazionale, controlli e vincoli asfissianti. In poche parole, subito dopo la guerra regnava una situazione di emergenza condizionata dalla necessità innanzitutto di garantire l'approvvigionamento di derrate alimentari di base alla popolazione. Le posizioni di politica agraria in campo erano due: il mantenimento delle misure protezionistiche soprattutto nel settore del grano al fine di esercitare un controllo diretto di una produzione strategica per il paese, mentre per altri

la strada da percorrere in tempi celeri era quella di imporre una radicale trasformazione liberista riducendo al minimo qualsiasi azione di controllo e intervento pubblico (Fabiani, 1979, pp. 98-101).

Due visioni diametralmente opposte alimentate da un'intensa contrapposizione ideologica, le quali, però, non impedirono che l'agricoltura italiana dimostrasse notevoli capacità di recupero. Infatti i rapporti internazionali confermavano che l'agricoltura italiana, già nel biennio 1947-48, aveva in larga parte recuperato le perdite subite. Appariva, però altrettanto evidente che i veri problemi del settore agrario italiano, quelli più profondi, non derivavano tanto dai danni bellici ma soprattutto dalla sopravvivenza di ampi settori di resistenza al cambiamento, atteggiamenti ostili alle novità fortemente radicate tra ampi ambienti della popolazione contadina e della proprietà terriera.

Superata la prima fase più critica nel corso della seconda metà degli anni '40 le prime misure del governo repubblicano andarono principalmente in due direzioni: la regolamentazione del mercato e la progressiva liberalizzazione delle strutture. Le linee essenziali lungo le quali si sviluppa la politica agraria italiana nel periodo preso in esame si possono riassumere brevemente in una serie di punti principali. Negli anni che pressappoco vanno tra la fine della Seconda guerra mondiale e l'inizio dell'esperienza comunitaria, la politica agraria italiana si orientò verso una serie di punti nodali. In primo luogo, un tema centrale fu la questione dei patti agrari e della riforma agraria (Bernardi, 2006). Risultava essenziale avviare un generale intervento di riforma. Un'altra linea di tensione politica fu la progressiva creazione di un mercato tra i paesi europei, processo che alimentò un intenso dibattito politico in quanto risultava evidente che l'agricoltura italiana negli anni Cinquanta, appariva nettamente in ritardo rispetto alla capacità di innovazione dimostrata da altre agricolture come quella francese o tedesca. Sullo sfondo di queste grandi problematiche rimaneva la questione della diffusa arretratezza socio-economica da collocare alla base di importanti movimenti di immigrazione tanto interna come esterna. In maniera abbastanza caotica, gli anni del dopoguerra appaiono contrassegnati da imponenti flussi demografici le città industrializzate sia nord d'Italia e sia del nord d'Europa. In termini di investimenti in agricoltura, l'Italia rimaneva molto distante da altri paesi europei come la Francia e la Germania.

Di fronte a un quadro scarsamente dinamico, uno storico del calibro di Emilio Sereni parlò per le campagne italiane dell'immediato dopo-guerra di un sostanziale "immobilismo" orientato al semplice ripristino capitalistico dei rapporti di produzione e degli equilibri tecnico-produttivi (Sereni, 1956, pp. 234-235). Neppure il piano Marshall appariva in grado di modificare delle passività solidamente consolidate anche perché le quattro voci principali degli aiuti furono: combustibili, cotone, cereali e macchinari-attrezzature (Fauri, 2010). In sostanza, le vecchie classi dirigenti si trincerarono dietro una politica di resistenza più o meno reattiva, frustrando ogni tentativo di riforma strutturale. Perciò si comprende la freddezza con un cui fu vista la prospettiva della creazione della comunità economica europea, percorso che dall'inizio lasciava intuire che l'economia agraria italiana, superando molte passività sarebbe stata obbligata a intraprendere la forzata strada della trasformazione del settore primario.

Le prime leggi in materia agraria cominciarono ancora prima della fine del conflitto militare a dimostrare che le questioni agrarie avevano un peso fondamentale in un paese la cui popolazione rurale ancora superava ampiamente il 50%. Appena finita la guerra risultava evidente che qualsiasi processo di modernizzazione dell'economia e della società passava attraverso l'innovazione agraria. Dai primi interventi appariva molto chiaro il ruolo centrale che avrebbe giocato lo Stato. Senza entrare nel merito di tutti i provvedimenti adottati, la seconda metà degli anni Quaranta appaiono segnati da forti tensioni tra la popolazione contadina impegnata nell'aver degli interventi a favore della riforma agraria e della distribuzione della terra (Fabiani, 1979, pp. 110-115). Nel 1945, con la fine della guerra, iniziò il dibattito sul controverso nodo dei contratti agrari (Di Sandro, 2002, p. 107). Il mantenimento del vecchio contratto di mezzadria, ampiamente superato dall'evoluzione economica, era fortemente contestato dai settori contadini mentre i grandi latifondisti continuavano a difenderlo in quanto appariva per loro la migliore garanzia della conservazione di ampi diritti e privilegi. In questo agitato scenario, per i primi governi del dopo-guerra la questione principale era quella di stabilizzare le

campagne italiane, attraversate da forti correnti rivoluzionarie. Nel corso delle conversazioni tra il governo italiano e quello degli Stati Uniti per programmare la portata degli aiuti, le autorità di Roma sottolineano come uno dei principali problemi da risolvere è quello di trovare un rapido equilibrio tra mano d'opera e posti di lavoro. In caso contrario, la disoccupazione avrebbe alimentato incontrollati processi migratori allo stesso tempo che avrebbe favorito il consolidamento del consolidamento politico del partito comunista.¹

In questa direzione va collocata l'attenzione dimostrata nei confronti del movimento cooperativo che appariva particolarmente idoneo alla soluzione dei tanti problemi che condizionavano la vita della società rurale dell'Italia (Bernardi, 2020). Allo stesso tempo, nel 1948, si concretizzano i primi provvedimenti a favore della piccola proprietà contadina. Negli anni intorno al 1950 si accumulano le iniziative nell'ottica di avviare delle riforme fondiari a cominciare dai primi provvedimenti a favore della riforma agraria che prevedeva delle misure nei confronti delle espropriazioni delle terre da riformare (Taibi, 2019). I piani sulla distribuzione delle terre espropriate riguardavano l'intera penisola italiana. In quest'ottica si colloca la legge n. 53 del primo febbraio 1956 (Provvedimenti della piccola proprietà privata) e la Legge n. 777 dell'8 agosto 1957 (Provvidenze creditizie per la zootecnia) (Desideri, 1981, pp. 128-129).

Nel 1950 un altro passaggio fondamentale è la fondazione della "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse meridionale", decisione che segna la nascita della cosiddetta "Cassa per il mezzogiorno" ente pensato in quanto strumento per risollevare le difficili condizioni delle regioni meridionali (Di Sandro, 2002, pp. 115-117). Grazie a tutta questa serie di azioni, il reddito delle campagne italiane ritornò ai livelli precedenti allo scoppio della Seconda guerra mondiale. A partire da questo momento si presero altre iniziative destinate a favorire la meccanizzazione dell'agricoltura, il credito sull'agricoltura di montagna e sulle pensioni ai contadini. Tuttavia, verso gli anni Cinquanta, l'agricoltura italiana era ormai posta ai margini dello sviluppo economico del paese e pesava sempre

¹ Memorandum of Conversation with Secretary of State Dean Acheson, Prime Minister of Italy Alcide de Gasperi, Ambassador of Italy Alberto Tarchiani, United States Ambassador to Italy James Dunn, and Others, settembre 25, 1951, National Archives Catalog, <https://catalog.archives.gov/id/193224370>

meno nella formazione del prodotto interno lordo nazionale. In questo contesto, già negli anni Sessanta, un passaggio importante fu la promulgazione dei “Piani Verdi” (1961-1966) i quali, nei programmi governativi, dovevano favorire la meccanizzazione, l’irrigazione, la bonifica, la elettrificazione, la costruzione di edifici per la conservazione e la trasformazione dei prodotti (Desideri, 1981, pp. 163-166). A prescindere dai singoli provvedimenti dai “Piani Verdi” emerge il rafforzamento del ruolo del ministero e degli organismi centrali.

L’Italia arrivò all’appuntamento del miracolo economico di metà XX secolo avendo alle spalle un retroterra rurale fragile (Crainz, 2005). La scarsità di buoni terreni coltivabili aveva determinato un massiccio dispendio di capitali e di forza lavoro in terrazzamenti, bonifiche, regimazione delle acque, costruzione di una capillare rete di piccoli insediamenti e case sparse. Il ritardo dell’agricoltura apparve con chiarezza nel momento in cui, intorno agli anni Cinquanta, il paese sperimentò la veloce modernizzazione delle sue strutture produttive e sociali. Richiamando in termini molto generali questioni per le quali è disponibile un’abbondante letteratura storica (Casini, 2002), ancora nei decenni centrali del Novecento l’agricoltura si dimostrava legata al passato e priva di spinte al cambiamento. In termini produttivi, nel decennio degli anni Cinquanta si sono accentuate le disparità sul piano territoriale. Comincia ad evidenziarsi quel fenomeno che poi esploderà negli anni successivi in forme patologiche di abbandono e di degrado economico e sociale, riguardante soprattutto le chiamate “aree interne” che hanno un peso rilevante nel Mezzogiorno (Fabiani, 1979, pp. 171-172). Lo sviluppo industriale e del terziario stimolò lo svuotamento delle campagne, rendendo ancora più fragile l’intero comparto primario. Se nel 1951 la popolazione agricola in Italia era pari al 43%, un decennio dopo la percentuale si attestò sul 30%. Le regioni centrali (alta collina e montagna) conobbero un inarrestabile processo di marginalizzazione, i redditi agricoli rimanevano molto lontani da quelli dell’industria e l’agricoltura, che nel 1955 contribuiva con un 17,6% al Pil, scese dieci anni dopo al 13,4%. A metà del XX secolo, perciò, l’agricoltura appariva in netta ritirata, il mondo rurale perdeva abitanti e quasi

lo stesso concetto di campagna sembrava in procinto di scomparire, fagocitato da un modello di economia e di comportamenti sociali che stava per cancellare la distinzione esistente fra la città e il mondo rurale. Alla fine del decennio cominciano, quindi, ad apparire i primi segni di una insufficiente potenzialità produttiva dell'agricoltura rispetto alle esigenze provocate dallo sviluppo economico del paese e permangono sotto molti aspetti perfino accresciute le disparità interne al settore. Lo sviluppo disordinato, ma intenso, del decennio centrale del XX secolo comincia a mettere a nudo alcune deficienze dell'agricoltura. Negli anni '60 in molte regioni nacquero enti preposti alla elaborazione di piani di sviluppo economico (Di Sandro, 2002, pp. 118-119). In generale si reputava che il perdurare di contratti agrari ampliamenti obsoleti fosse una delle cause principali del ristagno generale nelle campagne italiane.

Dunque, dal dibattito politico dell'epoca scaturiva l'urgenza di un definitivo superamento dei fattori che frenavano l'innovazione, in quanto il peso delle strutture tradizionali imponeva alla popolazione rurale delle condizioni di lavoro e di vita non più accettabili (Crainz, 1994); inoltre, la natura dei contratti agrari frenava una trasformazione degli ordinamenti colturali e tecnologici su cui incardinare la necessaria modernizzazione delle imprese agricole. Ne consegue che le questioni principali presenti nei piani di sviluppo erano la proprietà contadina, l'ammodernamento aziendale, il credito, la meccanizzazione e così via (Milone, 1955, pp. 548-560).

Gli investimenti erano scarsi e i risultati poco significativi. Dinanzi a un quadro così deludente, i piani di sviluppo economico propugnavano la creazione di un sistema fondiario adeguato alle esigenze dei lavoratori e alle prospettive dell'economia agraria regionale. All'epoca le priorità andavano nella direzione di incentivare l'ampliamento della base produttiva attraverso il potenziamento delle aziende familiari, la costituzione di cooperative in modo tale da poter rispondere efficacemente alle sollecitazioni provenienti da un mercato che stava conoscendo un rapido e profondo rinnovamento (Lizzi, 2002, p. 148). Non a caso e al fine di introdurre dei correttivi a questa disparità gli anni Cinquanta e sessanta furono caratterizzati dalla realizzazione di importanti piani di riforma agraria, i quali oltre ad avere il deliberato obiettivo di migliorare la struttura produttiva guardavano

con evidente interesse alla formazione di un tessuto aziendale molto più solido. Come è stato scritto (Laschi, 2022, pp. 135-141) "occorreva abbandonare la visione romantica che molto politici avevano e guardare invece la realtà, capovolgendo il concetto stesso di azienda familiare: non più legata alla quantità della terra della produzione, bensì alla possibilità di ottenere una condizione umana e di vita". In sintesi, si avanzava l'idea della necessità di promuovere il sostegno alla famiglia agricola nel contesto rurale nel quale era inserita, rendendo le strutture abitative e di lavoro dignitose e mettendo un freno all'immigrazione di massa verso le città. Evidentemente dietro questa teoria di questa impostazione era presente la consapevolezza che le nuove generazioni europee del dopo guerra rivendicando delle migliori condizioni di vita misurabili nell'accesso alla tv, al cinema ai centri di divertimento e di lavoro, per non parlare poi del crescente movimento che rivendica per la popolazione rurale una maggiore partecipazione nella società.

Un punto da sciogliere era ridurre il tasso di marginalità di molte piccole aziende, orientate quasi esclusivamente all'autoconsumo familiare. C'era il fondato timore che la prevalenza di aziende familiari con un ruolo economico marginale potesse rallentare lo sviluppo dell'agricoltura europea. Allo stesso tempo era forte la spinta per ribadire la libertà del coltivatore e di fare dell'azienda un'attività economica indipendente. Si entrò nel merito di definire le caratteristiche dell'impresa familiare ribadendo il legame stretto tra la famiglia del capo dell'azienda e la proprietà. L'azienda agricola familiare oltre a essere una unità di produzione doveva diventare anche una proprietà di reddito, anche attraverso il ricorso sistematico del lavoro salariato.

Il tema si prestava sotto molteplici aspetti sociali e politici perché le posizioni oscillavano tra coloro che sostenevano che l'azienda agricola familiare doveva inseguire il profitto e altri che davano maggior centralità al reddito e al lavoro. In altre parole, si ragionava se il titolare di un'azienda familiare dovesse diventare un imprenditore che inseguisse il profitto o invece una unità produttiva agricola più attenta alle dinamiche della famiglia. Perciò le discussioni erano sulla meccanizzazione,

sulle ore di lavoro, sulla protezione sociale e anche sul ruolo delle donne in campagna senza dimenticare un altro aspetto fondamentale come quello di conciliare il lavoro con l'istruzione dei bambini. In molte zone le condizioni di vita risultavano molto precarie: il 60% delle case dei contadini erano antiche, l'84% non avevano bagno, il 40% mancavano di installazioni sanitarie e igieniche, il 59% di acqua corrente e molte altre carenze. Gli elementi di confort erano minimi, soltanto il 40% disponeva di un frigorifero e il 4% della tv. In considerazione di tutto ciò, si comprende che insieme a questioni economiche, l'iniziale politica agricola comunitaria avesse un marcato profilo sociale, favorendo il benessere, incrementando le migliori condizioni di vita contadina e dando alle campagne un futuro diverso.

Da questo punto di vista gli anni intorno al 1960 rappresentano un momento chiave nella storia dell'intervento in agricoltura come attestano i documenti presentati nella conferenza nazionale dell'agricoltura svoltasi nel 1961. Sulla scorta di un orientamento volto a modernizzare l'agricoltura nazionale facendo leva sulla tecnica e il credito, intorno agli aspetti prettamente sociali che sollevava il perdurare dei patti agrari come quello della mezzadria fu combattuta una dura contrapposizione politica. Nel frattempo, tutte le iniziative di legge sui contratti agrari rimasero insabbiate nella discussione fra i partiti. Soltanto nel 1964, con la legge n. 756 del 15 settembre, si arrivò a decretare di non poter stipulare nuovi contratti di mezzadria. Con la fine degli accordi di mezzadria offrendo ai coloni la possibilità di diventare proprietari della terra che occupavano si voleva incentivare la nascita di piccole aziende agricole indipendenti. È il momento in cui in Italia si comincia a consolidare il gruppo dei coltivatori diretti. È abbastanza evidente che con questa disposizione di legge si voleva la creazione di strutture aziendali di maggiore dimensione, più efficienti e più competitive. Bisogna però attendere la legge n. 29 del 1° febbraio 1990, che includeva modifiche e integrazioni alla legge n. 203 del 3 maggio 1980, per vedere il definitivo passaggio dei mezzadri da affittuari a piccoli proprietari. Così finiva la mezzadria (Di Sandro, 2002, pp. 135-136).

Con la scomparsa di uno dei “ritagli feudali”² più caratteristici dell’agricoltura italiana fino alla seconda metà del XX secolo, la società rurale poteva finalmente voltare pagina soprattutto di quelle regioni che per secoli avevano fatto del patto parziario a metà un loro punto cardine dell’organizzazione socioeconomica. Nell’ottica di adeguare gli strumenti di intervento alle mutevoli condizioni generali e superando le impostazioni prettamente centralistiche, i piani regionali servivano da stimolo alla nascita di enti specificamente rivolti allo sviluppo agricolo, la cui istituzione, per ampiezza degli obiettivi da raggiungere, rappresentò un momento chiave della politica agraria nazionale.

Per fare riferimento a quanto scritto da Giuseppe Guerrieri, uno dei maggiori studiosi della realtà agricola italiana di metà Novecento (Guerrieri, 1956), anche in funzione dei cambiamenti che si stavano delineando dopo i Trattati di Roma del 1957 che sancirono la nascita del Mercato comune europeo, gli enti locali dovevano dotarsi di un apparato amministrativo adatto al governo e alla gestione dell’agricoltura, poiché i processi politico-culturali che decretarono la fine della mezzadria coincisero nel tempo con il progressivo consolidamento di un clima favorevole alla nascita delle regioni. Sin da allora, la simultanea scomparsa del patto mezzadrile e l’entrata in funzione di una struttura politica incardinata sull’azione crescente degli organi periferici, assumevano un significato speciale. Dunque, agli inizi della seconda metà del XX secolo l’agricoltura post-mezzadrile divenne in concreto uno specifico terreno dove misurare la capacità degli enti regionali di compiere una svolta incisiva nelle condizioni di vita di una gran parte della popolazione, attanagliata non soltanto dalla “scarsa capacità di innovazione in campo agricolo”, ma anche da un “insufficiente sviluppo industriale e [dalla] presenza di un terziario tradizionale di minute dimensioni” (Aina, 2014, pp. 298-299).

A fronte di un quadro politico nazionale instabile, la nuova classe politica nata dalla decentralizzazione si trovò nell’impellente necessità di disegnare gli scenari ove collocare la vecchia struttura agraria

² E’ una nota definizione coniata da Emilio Sereni per indicare tutte quelle situazioni che condizionavano negativamente la società rurale italiana.

trasformata da crescenti esigenze modernizzatrici. Ma gli anni Sessanta portarono con sé anche altre novità destinate a incidere profondamente. Nel 1958 i sei paesi firmatari dei Trattati di Roma sottoscrissero l'accordo di Stresa³, con il quale prese avvio la politica agricola comunitaria (PAC). Già alla fine degli anni Cinquanta era forte la convinzione che s'imponesse una correzione in previsione dell'integrazione agricola europea (Laschi, 1993). Si partiva da alcune certezze: anzitutto il progressivo ridimensionamento del peso economico e lavorativo dell'agricoltura, ma anche il netto dualismo tra le grandi aziende capitalistiche e le tantissime microaziende familiari, rivolte, non da ultimo, all'autoconsumo. Nel momento in cui in Italia si portavano avanti corposi studi sugli assetti territoriali regionali, a livello europeo era convinzione comune che si dovesse costruire un nuovo scenario per il rilancio dell'agricoltura, conducendo il settore a un livello di sviluppo adeguato alla situazione economica internazionale (Fabiani, 2015). In quest'ottica fu concepito i già ricordati i "Piani Verdi" del 1961, rinnovato nel 1966, funzionale all'aumento della produzione, alla riduzione dei costi, all'inserimento dell'agricoltura contadina nell'economia di mercato, all'affermazione dell'impresa agricola ecc. (Lizzi, 2002, pp. 162-163; Desideri, 1981, pp. 171-175).

Nel 1962 furono adottate le prime regolamentazioni al fine di compiere un riavvicinamento dei prezzi fra i diversi paesi e nel 1968 cominciò a funzionare la Pac, con l'adozione di prezzi comuni. Anche da questo punto di vista l'azione di programmazione si trovò sin dall'inizio a collocarsi in una non facile posizione intermedia tra lo statico mondo dell'agricoltura nazionale e l'Europa impegnata in piani strutturali di ammodernamento (Pareglio, 2007). Compito per niente facile, anche in considerazione delle manifeste titubanze dimostrate dagli apparati politico-amministrativi centrali, scarsamente inclini a vedersi sottrarre competenze a vantaggio ora dell'Europa ora delle Regioni. Nel contesto di una complessa transizione si venne a disegnare uno scenario piuttosto accidentato, costellato da posizioni ambigue e tante resistenze (Lizzi, 2002, pp. 173-175). Alla vigilia della sottoscrizione dei patti di Roma (1957) l'agricoltura italiana non aveva ancora risolto i suoi problemi interni che si rivelavano con una profonda debolezza strutturale e con forti squilibri sociali e territoriali

³ Sulla Conferenza di Stresa si veda (Laschi, 2022, pp 79-91)

(Cafagna, 2001). Inoltre, essa si trovava a fare i conti con una politica agraria che puntava essenzialmente alla protezione dei settori cerealicoli e lattiero-caseari particolarmente presenti nelle agricolture che già si trovavano in condizioni tecniche ed economiche più avanzate.

Come è noto, il 1957 è un anno storico per l'Europa. Con la firma del Trattato di Roma avvenuta il 25 marzo di quell'anno, si costituisce la Comunità Economica Europea (CEE) tra sei paesi: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda, accordo che avrà un gran peso sulla politica agraria di vari paesi (Fauri, 2017). Nel caso italiano le principali novità nel settore agrario trovarono sistemazione nei precedentemente ricordati "Piani Verdi". Nel passaggio dagli anni '50 agli anni '60 si era ormai giunti alla massima espansione industriale del paese. Sono gli anni del "miracolo economico" o del "boom economico" contrassegnati da un clima di euforia generale da parte di una società che finalmente aveva raggiunto il benessere economico e materiale (Di Sandro, 2002, p. 125). I traguardi raggiunti soprattutto sul piano dello sviluppo industriale avevano determinato che l'agricoltura era posta ai margini dello sviluppo economico nazionale, pesando sempre di meno nella formazione del Pil Nazionale. L'impressione generale era che l'agricoltura italiana stava vivendo una profonda crisi strutturale in assenza di una vera politica agraria in grado di migliorare l'efficienza delle strutture aziendali esistenti e di renderle più competitive. Uno dei problemi di fondo era l'eccessivo peso che avevano in Italia le piccole aziende agrarie fino al punto che nel 1961 alla vigilia dell'entrata in vigore della PAC, in Italia si contavano più di quattro milioni di aziende di cui il 33% di meno di un ettaro e il 90% di meno di 10 ettari. Appariva evidente il peso di una debole struttura aziendale agricola assente negli altri paesi economicamente avanzati ove era più rilevante la presenza di aziende riconducibili a una classe intermedia. Agli inizi degli anni Sessanta l'agricoltura italiana appariva impregnata su una moltitudine di medie e piccole strutture produttive di carattere familiare scarsamente capitalizzate e tecnologicamente arretrate (Di Sandro, 2002, pp. 126-127).

Un fattore che ha frenato il processo di modernizzazione dell'agricoltura europea è costituito dalle differenti condizioni di partenza dello sviluppo nelle diverse realtà agricole. Differenze che risalivano ai caratteri originari vale a dire le caratteristiche di natura strutturale, sociale e produttiva, essendo difficilmente modificabili hanno imposto un diverso ritmo di cambiamento alle due grandi agricolture europee: quella mediterranea e quella settentrionale (Fabiani, 2015, p, 180). Questo fattore è stato particolarmente condizionante nell'area meridionale, dove il processo di crescita si è avviato con maggiore ritardo perché prima si sono dovute creare le condizioni politiche e sociali per riforme che rimuovessero i vincoli strutturali e istituzionali e liberassero le ancora contenute forze modernizzatrici. Questo si vede con chiarezza quando si esamina il peso degli addetti agricoli nell'economie del primo nucleo comunitario: esso nel 1950 era ovunque ancora rilevante, ma nei diversi paesi a livelli tra loro molto distanti. Si andava ad esempio da una incidenza del 23% in Germania al 30% della Francia e al 43% dell'Italia. Egualmente, negli stessi tre paesi, il contributo del settore primario alla formazione del reddito risultava rispettivamente del 10%, del 15% e del 32% (Fabiani, 2015, p. 183). Un quadro di differenze così marcate tra le varie agricolture europee, oltre a costituire un freno per la modernizzazione, era di per sé tale da rendere oggettivamente difficile intraprendere un processo integrato di crescita con le impostazioni di una politica agraria comune.

In realtà va ricordato per sommi capi che prima del 1957 a livello europeo furono compiuti una serie di tentativi di armonizzazione delle rispettive agricolture nazionali. La prima proposta di intervento europeo in materia di agricoltura fu il piano elaborato da Pierre Pflimlin nel 1950. Il piano era costruito intorno al presupposto che fosse necessario per l'Europa rendersi autonoma a livello alimentare, sviluppando la produzione agricola dei paesi europei e della Francia in particolare in modo da diminuire il deficit alimentare e le importazioni. L'idea guida, seguendo il modello della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), era quella di creare un mercato agricolo europeo – Comunità europea dell'agricoltura (Cea) - per i prodotti principali, tra i quali in primo luogo il grano, che era la base dell'alimentazione degli europei. Il piano Pflimlin non ebbe dei risultati concreti tranne quella di anticipare i termini del dibattito sulla nascita di una politica agricola comune. In questi primi anni

Cinquanta non mancarono altre iniziative come quella olandese, tendente alla rimozione delle tariffe e alle restrizioni quantitative del commercio intraeuropeo. Sono gli anni in cui nasceva la comunità del carbone e dell'acciaio e non c'è dubbio che i progetti iniziavano anche a guardare il mondo agricolo, il quale però presentava numerose insidie e difficoltà. Le proposte francesi e olandesi avviarono una stagione di intensi negoziati agricoli a livello internazionale. Nel 1951 a Strasburgo, l'assemblea del consiglio di Europa, approva la proposta francese che mirava alla costituzione di un'alta autorità agricola. Un anno dopo, nel 1952, a Parigi si celebra una conferenza di ministri dell'agricoltura.

Nonostante i risultati piuttosto fallimentari, tutti i progetti tendenti all'organizzazione di mercati agricoli sottolinearono la necessità di aumentare il livello di produzione agricola in Europa, per ridurre le importazioni ma ogni paese presentava una differente situazione. Gli anni Cinquanta sotto questo punto di vista si presentano come un fertile laboratorio di progetti, piani e tentativi cercando di superare le tante barriere che si interponevano nella costruzione di una realtà agricola comune. Emblematico della difficile posizione di partenza è il fallimento della conferenza internazionale della Francia organizzata nel 1952. In questa circostanza i paesi partecipanti all'incontro raggiunsero un accordo per proseguire gli studi e le ricerche in campo agricolo.

Da questo momento in poi pur tra molte resistenze si fa più serrato il ritmo delle iniziative. Nel '35 ebbe luogo una nuova conferenza del Pool Verde che si dimostrò a posteriori fondamentale nell'individuare i problemi agricoli a livello europeo, le rispettive posizioni dei governi e il possibile avanzare delle soluzioni (Laschi, 1999). Nel '55 si celebrò la Conferenza di Messina nella quale l'agricoltura non fu oggetto di discussione; tuttavia, nei documenti ufficiali veniva ormai indicata che non era possibile concepire l'organizzazione di un mercato comune in Europa lasciando da parte l'agricoltura.

Senza voler ricostruire il lungo percorso negoziale alla base degli accordi romani che avviarono l'integrazione economica europea si deve precisare che all'agricoltura furono riservati 10 articoli che

precisavano le condizioni di inserimento del settore primario del mercato comune (art.38), gli obiettivi, i mezzi e le procedure della politica agricola comunitaria (art. 39-43 e 47) e le misure protettive per il periodo transitorio (Laschi, 1999, p. 271). A nessun altro settore produttivo fu data questa rilevanza (Sotte, 2023, p. 17). In breve, gli obiettivi della PAC vengono definiti dall'art. 39. In sintesi l'articolo 39 mira a incrementare la produttività nel settore agricolo, obiettivo da raggiungere attraverso la modernizzazione tecnica e la qualificazione della mano d'opera; allo stesso tempo, la PAC era chiamata a migliorare il tenore di vita alla popolazione agricola, in particolare i legislatori europei propugnavano un incremento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; molti di questi traguardi richiedevano la stabilizzazione dei mercati, garantendo la sicurezza degli approvvigionamenti e la stabilizzazione dei prezzi.

Nel Trattato di Roma sottoscritto nel 1957 dai sei paesi che diedero vita alla Comunità Europea l'agricoltura fu oggetto di attenzione nel secondo titolo includendo una serie di articoli che miravano all'inserimento dell'agricoltura nel mercato comune (appendice documentaria, 1). Nello specifico al paragrafo 1 dell'articolo 38 si stabilisce che "il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti" mentre nel punto 4 dello stesso articolo si prospetta che "il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri". Secondo quanto scritto da Giuliana Laschi, l'art. 39 includeva una serie di obiettivi da raggiungere quali l'incremento della produttività attraverso la modernizzazione tecnica, lo sviluppo razionale della produzione e l'impiego ottimale dei fattori di produzione a cominciare dalla manodopera (Laschi, 2022, pp. 76-79). Insieme a questioni di carattere tecnico e produttivo, questo articolo mirava a garantire alla popolazione agricola un miglior tenore di vita da ottenere, incrementando il reddito individuale della popolazione impegnata in agricoltura. Non meno importante appariva la stabilizzazione dei mercati, assicurare la sicurezza alimentare mediante la riduzione della dipendenza dalle importazioni puntando all'autosufficienza dei paesi europei, ridurre

le disuguaglianze che si erano create tra mondo urbano e rurale da quando, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, la crescita complessiva aveva prevalentemente favorito le città e i settori industriali, scavando un solco sempre più profondo con l'agricoltura.

Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39, doveva essere creato un mercato agricolo che imponeva una serie di punti base: a) delle regole comuni per ridurre la concorrenza, b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato, c) un meccanismo europeo sul mercato. Per tracciare le linee direttrici di una politica agricola comune, la Commissione si impegnava, una volta entrato in vigore il trattato, a organizzare una conferenza degli stati membri per procedere al raffronto delle loro politiche agricole, stabilendo in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni. In breve, si trattava di un ampio e ambizioso insieme di obiettivi da raggiungere a partire dalla convergenza di agricolture molto differenti tra di loro, senza dimenticare che attraverso la creazione di una politica agricola comune (Delorme, 2004). Nell'insieme, si trattava di tenere insieme interessi economici e sociali tanto degli agricoltori come dei consumatori. Ovviamente non mancarono problemi e aspetti critici dal momento in cui tenere insieme redditi e prezzi rappresentava un arduo compito politico legislativo da ottenere mediante un intenso lavoro diplomatico. In questo scenario dominato da differenti punti di partenza, l'Italia puntava soprattutto a risolvere la questione dell'occupazione agricola (Canali, 2011). Vera spada di Damocle sull'agricoltura nazionale.

All'epoca degli accordi del Trattato di Roma appare evidente che la grande sfida per l'agricoltura e per la popolazione rurale in Europa era la creazione del governo comune del mercato da declinare in maniera differenziata a seconda delle aree geografiche, i prodotti e la dimensione delle aziende. In una prima fase di transizione altre questioni che assumevano particolare rilevanza, anche dal punto di vista sociale, era il tema della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione. Non c'è dubbio che alla fine degli anni '50 l'accordo romano doveva diventare un fattore di

modernizzazione consentendo ad ampi settori della società europea di abbandonare la pratica di una agricoltura estremamente povera e inadeguata. Perciò dall'inizio la trasformazione dell'agricoltura in Europa non divenne non soltanto una questione di rilevanza tecnica ma costituì un terreno di confronto sulla costruzione di una nuova base sociale.

Il seguente passaggio fu la già menzionata Conferenza di Stresa (1958) che di fatto segnò l'avvio dei negoziati agricoli a livello europeo. Il punto di partenza era la convinzione della necessità di creare una comunità agricola, ritenuta uno degli strumenti principali per costruire un'unità politica. A prescindere dai risultati raggiunti, l'incontro di Stresa contribuì in maniera determinante a gettare le basi di un'agricoltura europea più dinamica attenta ai redditi della popolazione contadina ma anche al commercio internazionale della produzione. Come luogo di svolgimento della riunione fu scelta una località italiana in ragione del fatto che l'Italia possedeva la più alta percentuale di popolazione rurale; dunque, se per tutti i paesi europei l'agricoltura era un settore importante, nel caso italiano, assumeva una valenza profondamente sociale, perché modernizzare l'agricoltura significava modernizzare la società e dunque modernizzare il paese. Alla fine degli anni '50 predominava la fiducia in una perenne crescita della produzione e della ricchezza, perciò, il progresso appariva la diretta conseguenza dell'aumento incondizionato della produzione e della produttività da raggiungere attraverso la meccanizzazione, il miglioramento della tecnica e la qualificazione della manodopera.

Al centro dell'analisi si poneva la modernizzazione dell'agricoltura europea senza la quale le campagne europee e in particolare quelle italiane, avrebbero subito il problema dell'impoverimento e dello spopolamento. Tutte le azioni dovevano andare nella direzione di cambiare le condizioni di lavoro. Si doveva incentivare l'incremento delle dimensioni delle aziende, dei salari e della qualità della vita delle persone. Era in gioco non soltanto il futuro del settore primario ma dell'intera architettura europea. Nei piani più ottimistici si pensava che la rapida industrializzazione delle economie nazionali avrebbe contribuito a risolvere molti dei problemi mettendo l'agricoltura sulla scia dell'industria. Al contempo la libera circolazione delle persone avrebbe contribuito a un naturale riequilibrio offrendo ai contadini delle aree più depresse la possibilità di trasferirsi in sistemi economici

più avanzati. Tuttavia, anche dopo Stresa alle questioni prettamente sociali non venne data una rilevata importanza. Tra i paesi il punto di partenza era molto distante e non risultava per niente facile conciliare le esigenze della Germania o dei paesi Bassi con quelli dell'Italia, per di più l'Italia si presentò a Stresa con una delegazione di basso profilo, dal momento in cui la politica nazionale era impegnata nell'ennesima crisi di governo.

Da questo punto di vista appare emblematico che il Ministro italiano dell'Agricoltura rimase in carica soltanto pochi mesi, tra 1 luglio 1958 al 26 gennaio 1959. Vale a dire, nel momento più importante della conferenza l'Italia, un paese nettamente agricolo e con una popolazione assolutamente rurale, non giocò un ruolo di primo piano dovendo adattarsi a quanto deciso da economie agricole decisamente molto più forti e consolidate. Tutto ciò diede origine, nel caso italiano, ad un'accesa discussione interna, sollevando forti critiche da parte dei sindacati e dal mondo agricolo in generale. La debolezza intrinseca italiana non era esclusivamente legata alla pluralità di situazioni territoriali ma bensì per utilizzare le parole del ministro: "l'agricoltura italiana si caratterizza per la scarsità della terra, la penuria di capitale e l'abbondanza di manodopera".

Come in altri paesi l'agricoltura italiana era subordinata alla piccola azienda familiare ma se in altri contesi le aziende agricole, pure a conduzione familiare, si dimostravano capaci di affrontare con successo le tensioni del mercato, nel caso italiano predominava una situazione molto meno dinamica dal momento in cui molte aziende agricole e quindi dei redditi familiari erano legati a un'agricoltura di sussistenza. In poche parole, a metà del XX secolo l'agricoltura italiana non era in grado di competere con le altre europee.

Tuttavia, negli anni '50 in Italia si era compiuto un vasto processo di riforma agraria attraverso la bonifica e la soppressione dei latifondi ma non era stato sufficiente, perché mancava non soltanto un adeguato livello di sviluppo tecnologico ma perché in generale la cultura predominante nella società rurale si dimostrava scarsamente aperta alle sollecitazioni di carattere imprenditoriale. In ogni caso e

pur tra molte diffidenze e scarsità di mezzi, l'agricoltura italiana si vide costretta a imboccare la riforma strutturale. Si trattava di un processo di traumatico adattamento ma necessario.

1.2 - Anni '60: l'arrivo della Politica Agricola Comune Europea (PAC)

La politica agricola comunitaria comincia a funzionare nel 1962 (Adornato, 2007; Laschi, 2022, pp 123-129) e da subito appare il punto di arrivo tra tendenze protezionistiche e spinte modernizzatrici. I suoi obiettivi principali sono:

- sostenere gli agricoltori migliorando la produttività agricola, e garantendo un approvvigionamento stabile di alimenti a prezzi accessibili.
- tutelare gli agricoltori dell'Unione europea per migliorare il loro tenore di vita.
- aiutare ad affrontare i cambiamenti climatici e la gestione sostenibile delle risorse naturali preservando i paesaggi rurali in tutta l'UE
- mantenere in piedi l'economia rurale promuovendo l'occupazione nel settore agricolo, nelle industrie agroalimentari e nei settori associati.

Con la nascita della PAC e il conseguente avvio delle politiche di sostegno (il cosiddetto prezzo di intervento, vale a dire il prezzo minimo garantito ai produttori agricoli), l'Europa comunitaria, cercava di realizzare le condizioni per bloccare il processo di urbanizzazione e di favorire il rinnovamento delle modalità produttive migliorando sia la qualità che la quantità delle derrate alimentari distribuiti ai cittadini europei. L'esperimento fu avviato mettendo in secondo piano i problemi sociali e strutturali. Per favorire la modernizzazione dell'agricoltura la strada scelta fu quella più facile e che garantiva un ampio consenso sociale. Non sorprende che la PAC in una prima fase abbia avuto come obiettivo principale quello del sostegno dei prezzi (Fabiani, 2015, pp. 200-201). Non bisogna però trascurare che a incoraggiare la costruzione di questo edificio protezionistico non furono solo interessi riconducibili all'Europa. Infatti anche gli Stati Uniti erano favorevoli alla costituzione di un interlocutore agricolo unico, strategia consona a mantenere la loro egemonia sul piano tecnologico e commerciale (Fauri, 2001).

In Italia le rilevazioni statistiche degli anni centrali del XX secolo mettono in evidenza la crescita di tutte le produzioni agricole e la contemporanea riduzione delle terre coltivate, ovvero la loro trasformazione in aree destinate all'edilizia urbana e industriale, nonché alla creazione di infrastrutture stradali e ferroviarie. In Italia dal 1982 al 2013 la superficie agricola ha passato da circa 16 milioni di ettari a 12 milione e mezzo e le aziende agricole precipitarono da 3,1 milioni a 1,5 milioni. Risulta evidente osservare in che misura il suolo agricolo veniva sacrificato per sostenere il processo di industrializzazione e di crescita delle grandi città. L'agricoltura diventava in questo modo marginale. A tutto ciò bisognava pure aggiungere gli effetti del progressivo abbandono delle terre meno produttive e il parallelo incremento della superficie del bosco. Anche lo scenario delle coltivazioni nei momenti di massima regressione dell'agricoltura mutava progressivamente per effetto delle trasformazioni sociali, dell'evoluzione qualitativa e quantitativa dei consumi alimentare e dello sviluppo degli scambi internazionali. Se i dati a disposizione segnalano una riduzione delle superficie occupate dall'agricoltura, allo stesso tempo mettono in evidenza l'incremento dei rendimenti produttivi. L'evoluzione delle pratiche agronomiche della meccanizzazione e della selezione genetica non solo hanno consentito di rendere meno importante in termini di raccolti ottenuti la significativa diminuzione delle superficie coltivate, ma hanno permesso di fronteggiare il fisiologico incremento dei consumi connesso alla crescita demografica. Per tutto ciò alla conclusione del decennio degli anni settanta, l'agricoltura europea aveva raggiunto una configurazione completamente diversa e molto più solida di quella iniziale. Il protezionismo ne aveva accresciuto la potenzialità produttiva e la competitività e aveva soprattutto posto le basi per inglobare progressivamente nuove realtà.

Finita la prima fase della PAC nel decennio degli anni '80 la Comunità europea, passando da 6 a 12 agricolture nazionali, si era già configurata come un importante componente del sistema mondiale agricolo-alimentare. Con l'allargamento nel 1981 alla Grecia e nel 1986 al Portogallo e alla Spagna si sono aggiunti circa 35 milioni di ettari di agricoltura mediterranea. Successivamente con

l'ingresso della Germania dell'Est nel 1990 e l'estensione dei confini con l'inclusione di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995 l'agricoltura europea raggiunse quasi i 133 milioni di ettari produttivi. Il successivo salto in avanti della superficie agricola si colloca già nel XXI secolo con l'entrata nella comunità dei paesi dell'ex-blocco socialista, sino a raggiungere i 175 milioni di ettari cifra che potrebbe aumentare sino a 200 milioni con l'eventuale adesione dell'Ucraina. In questo modo si comprende il peso che hanno le questioni agricole nella costruzione europea sapendo i forti dislivelli che intercorrono tra le agricolture più progredite della vecchia Europa e quelle ancora cariche di forti criticità. Perciò si riconosce che se da un lato l'ingresso nel 2002 dei paesi ex socialisti ha contribuito a rendere più massiccio il peso dell'agricoltura europea nel contesto internazionale, dall'altro ha generato una situazione di non facile governo unitario (Fabiani, 2015, p. 294). Sono aumentate le tensioni, le differenze, nel quadro di una lunga e faticosa dislocazione delle risorse.

Se negli anni '60-'70 la PAC aveva un'essenziale finalità di modernizzare l'agricoltura attraverso la crescita, arrivati alla fine del secolo diventò necessario introdurre tutta una serie di misure correttive al fine di adeguare l'orientamento economico agrario comunitario alle crescenti sensibilità sociali in campo ambientale. Infatti, si venne a creare un contesto che imponeva il raggiungimento di altri traguardi, non soltanto quantitativa ma anche di indole qualitativa. Allo scadere del XX secolo l'agricoltura dei paesi che componevano la Comunità Economica Europea dovette approcciarsi a nuove problematiche a cominciare da quelle di carattere eco-ambientale. La politica e l'azione ambientale Europea costituisce un argomento a parte ma non c'è dubbio che a cavallo tra il XX e il XXI secolo a livello comunitario si consolidò progressivamente una cultura ambientale (Sotte, 2023, pp. 16-17). Chiaramente dal punto di vista delle sensibilità collettive le trasformazioni europee rispondevano a un mutato contesto mondiale e dunque l'agricoltura dovette adeguarsi al sorgere di nuovi valori, funzioni e progressivamente il settore primario, cominciò a sentire l'influsso della componente storica, culturale, antropologica e gastronomica per non parlare poi del peso assegnato al paesaggio come patrimonio culturale e al rapporto virtuoso che deve intercorrere tra uomo e ambiente naturale. Da qui che l'agricoltura diventasse un'attività multifunzionale fino a costituire il secondo

pilastro della PAC. Le sensibilità sociali tipiche della Conferenza di Stresa non scompaiono bensì si trasformano perché se a metà del XX secolo la riforma agraria era funzionale a elevare il tenore di vita della popolazione rurale anche arrivati al XXI secolo le finalità sociali non scompaiono, semplicemente mutano, si trasformano.

Se nella prima PAC le parole d'ordine del rinnovamento agrario erano modernizzazione produttiva, tecnica e incremento della produttività, dopo gli anni Novanta i principi cardini diventano sostenibilità, economia circolare, zero impatto ambientale e multifunzionalità (Piorr, Muller, 2009). In questo clima prende forma il piano MacSharry (maggio 1992) il quale si è dimostrato uno snodo fondamentale nell'evoluzione dell'agricoltura comunitaria sempre più attenta a favorire uno sviluppo integrale della società rurale⁴. È il cosiddetto “secondo pilastro” della PAC. In questo modo allo scadere del XX secolo “sono stati fissati i principi generali della politica di sviluppo rurale della UE, intesa come intervento prioritario da porre in cima all'agenda delle politiche comunitarie e rispondente ad un approccio territoriale integrato e multisetoriale, capace di innescare processi di sviluppo endogeno con più alto grado di sostenibilità ambientale” (Fabiani, 2015, pp. 260-261). Il problema di garantire rifornimenti alimentari alla popolazione a prezzi sostenibili è stato progressivamente messo da parte, man mano che cresceva la consapevolezza del deterioramento ecologico dei terreni agricoli. Tutto questo chiaramente ha dato origine a forti riluttanze e posizioni conservatrici.

Negli stessi anni in cui cominciò a muoversi la riforma MacSharry, a livello europeo si arrivò ad approvare la Agenda 2000 (*Agenda 2000*, 1997). Già nel nuovo millennio, nel 2003 entrò in vigore un'altra riforma: la riforma Fischler, seguita da un altro intervento riformatore nel 2013 che aveva come obiettivo principale il potenziamento del “secondo pilastro”, incrementando le risorse. Questa è la PAC che arriva sino al 2020 quando a causa dello scoppio della pandemia Covid 2019 la comunità sarà chiamata a compiere ulteriori interventi correttivi.

⁴ Dal 7 al 9 novembre 1996 si riunì in Irlanda (Cork) la conferenza europea sullo sviluppo rurale (Laschi, 2022, p. 271).

Nel processo che va dalla prima PAC degli anni '60 agli inizi degli anni '20 del nuovo millennio molte cose sono state cambiate in termini qualitativi e quantitativi. È vero che alcune idee di fondo permangono, come la difesa dei prezzi ma altri elementi sono il risultato di cambiamento di prospettiva. Ad esempio, i fertilizzanti chimici sono diventati il simbolo di questa metamorfosi, passando da essere intensamente reclamizzati ad essere oggetto di severe critiche in quanto accusati di produrre il degrado delle terre agricole. È vero che l'Europa che nasceva nel '57 era composta da sei paesi, mentre oggi si parla dell'Europa dei 27 una volta uscita la Gran Bretagna. Perciò le comparazioni vanno adeguatamente filtrate, soprattutto dopo l'ingresso dei paesi della ex Europa orientale. Stando alle stime più recenti, oggi in Europa il 40% delle terre risulta degradato, il manto forestale sta subendo un duplice fenomeno, da una parte sta regredendo per l'incremento delle superficie dedicati a cereali, e dall'altra parte sta crescendo a causa dell'abbandono e dello spopolamento. In questo secondo caso si tratta di un bosco che cresce in maniera selvaggia, alimentando forti processi di degrado idro-ambientale. In ogni caso i fenomeni che si delineano tra terreni inquinati, aree abbandonate e spazi incolti, genera una pluralità di criticità che la nuova PAC cerca di affrontare. Sono lontani i tempi del dopoguerra dominati da carestie, privazioni ed economie di sussistenza. Il nuovo orientamento non è privo di difficoltà perché si tratta anzitutto di dimostrare che la difesa del paesaggio o della sostenibilità ambientale possono diventare fattori di crescita economico e quindi di benessere collettivo.

La politica ambientale non era prevista dai trattati di Roma anche perché all'epoca nessuno parlava di ambiente e tanto meno di tutela dell'ambiente. Pertanto, se oggi la PAC ha come obiettivo strategico il connubio tra agricoltura e ambiente questo è il risultato maturato nell'ultimo mezzo secolo. Senza timori di compiere forzature si potrebbe affermare che nell'attualità la politica europea sia quella più avanzata tra i paesi sviluppati. Non si tratta soltanto di combattere l'inquinamento atmosferico ed idrico ma di elaborare una complessa politica che includa tutti gli elementi che concorrono alla costruzione dell'ambiente, dal suolo all'habitat, dalla flora alla fauna. L'Europa è arrivata a questo traguardo in maniera progressiva maturando una consapevolezza da mettere in campo gradualmente.

Allo scadere del XX secolo il quinto programma di azione della Comunità aveva come titolo: “Per uno sviluppo durevole e sostenibile”. Contestualmente si creò nel 1994 l’Agenzia dell’Ambiente con sede a Copenaghen. Gli anni furono di fatto un momento di svolta anche come conseguenza di fenomeni alimentari che destarono grande preoccupazione nell’opinione pubblica. Sono gli anni della cosiddetta crisi della “mucca pazza” (Lledo, 2001) che messe in evidenza i problemi legati alla qualità degli allevamenti e quindi della carne in generale. Nella sua specificità il fenomeno della “mucca pazza” si collocò negli stessi anni in cui in Italia lo scandalo del vino adulterato con il metanolo causò decine di morti. Il primo caso di EEB (*Encefalopatia Espingiforme Bovina*) si verificò in Gran Bretagna nel 1985 e immediatamente si propagò nel continente europeo. La prima reazione della popolazione fu una drastica riduzione del consumo di carne ma a livello più generale emersero i gravi problemi connessi alla qualità degli allevamenti e quindi alla produzione di carne.

Parallelamente in Italia scoppiò il caso del vino adulterato con il metanolo che causò decine di morti e ricoverati in ospedale. Al fine di tranquillizzare l’opinione pubblica il Ministro dell’agricoltura italiano dovette riconoscere che nel paese circolavano circa 600.000 litri di “vino killer” (Pagnotta, 2020). I tradizionali paesi importatori di vino come la Francia e la Germania bloccarono le navi e il settore vitivinicolo italiano subì un enorme contraccolpo economico. In realtà il punto di partenza che sfociò nella crisi al vino del metanolo va collocato nel 1984. Fino a questo anno nessuno aveva pensato di promuovere la sofisticazione del vino in quanto risultava poco conveniente economicamente ma l’introduzione di una serie di norme cambiò radicalmente lo scenario. Di fatto con la legge numero 408 del 28 luglio 1984 l’adulterazione divenne non soltanto legittimata ma pure riconosciuta economicamente conveniente dal momento in cui furono introdotte tutte una serie di misure fiscali particolarmente benevole nei confronti di queste operazioni di sofisticazione alimentare. Ad incentivare tali pratiche, concorse una serie di provvedimenti della corte di giustizia europea che di fatto aprivano le porte all’impiego sistematico del metanolo nel vino. Nel quadro di una legislazione

nazionale e comunitaria particolarmente permissiva parecchi produttori e commercianti decisero di approfittarsi delle carenze nel sistema sul controllo degli alimenti, decidendo di fare ricorso a una sostanza che avrebbe garantito profitti decisamente più alti. Dunque si decise di sostituire lo zucchero con il metanolo, andandosi di fatto a creare una situazione esplosiva. Subito dopo lo scandalo il governo italiano approvò alcune misure d'urgenza cercando di introdurre delle misure di prevenzione e di repressione delle falsificazioni alimentari. In concreto il 12 aprile 1986 il Ministero della sanità stabilì una serie di norme cautelative urgenti di tutela della salute pubblica, rivolte a evitare la vendita di vini adulterati. Il passo successivo avvenne con il decreto-legge del 18 giugno 1986 n. 282 che aveva tra i suoi obiettivi la raccolta di notizie riguardanti tutte le aziende che nella penisola italiana si dedicassero alla produzione e commercializzazione di uva, mosti, vini, vermut, vini aromatizzati e prodotti simili.

In questo scenario che si delinea nei paesi europei, si deve ricordare altresì lo scandalo accaduto in Spagna nel 1981 con l'adulterazione dell'olio di colza. Vale la pena soffermarsi su questo episodio che va per di più collocato nel momento in cui la Spagna si trovava in piena fase di negoziazione per ottenere la sua adesione all'ente comunitario.

Lo scandalo della vendita dell'olio di colza facendolo passare per olio d'oliva da un punto di vista dell'impatto sociale ebbe un effetto devastante nella società spagnola colpendo più di 60.000 persone. Risultava evidente che il sistema spagnolo agli inizi degli anni '80 risultava completamente inadeguato, al fine di reprimere frodi nel settore agroalimentare (Moreno-Sarrión, Navarro-Rodríguez de Vera, Sayas-Barbera, 2020; Doval Pais, 2005). Un elemento di arretratezza che andava risolto in tempi celeri. Non a caso la principale conseguenza legislativa del dramma dell'olio di colza fu la legge generale per la difesa dei consumatori e utenti (luglio 1984), legge successivamente modificata fino alla definitiva legge n. 44 del 2006. La legge in breve rappresentò la base sulla protezione e la difesa dei diritti dei consumatori. Oltre alla legge il governo spagnolo anche per rispondere alle richieste comunitarie, nel 1981 venne creato il ministero di sanità e consumo e nello stesso anno nacque il ministero di agricoltura pesca e alimentazione. Tutto ciò a livello legislativo e politico portò a una

crescente consapevolezza sulla necessità di garantire e tutelare i diritti del consumatore. In questo contesto si colloca altresì la legge generale di sanità del 1986.

Se prendiamo nel loro insieme i tre episodi appena ricordati accaduti tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso in tre paesi differenti (Spagna, Italia e Regno Unito) possiamo arrivare alla conclusione che in quel momento sorse la necessità di porre un limite all'agricoltura di quantità per dare spazio a un settore agroalimentare più rispettoso dell'ambiente e delle persone. I tre episodi appena ricordati misero in evidenza l'incompatibile coesistenza di due modelli di agricoltura: una che inseguiva la produzione quantitativa di merci, l'altra che rivendicava un cambio di passo per dare spazio alla qualità degli alimenti. Dopo gli scandali della colza, del metanolo e della "mucca pazza" il mondo dell'agroalimentare europeo si trovò di fronte a una sfida di riconversione strutturale. Da un lato erano molto forti le pressioni politico-sindacali per mantenere in piedi un sistema produttivo attento agli aspetti quantitativi come fattore che doveva garantire il reddito agli agricoltori; dall'altra era crescente la sensibilità nell'opinione pubblica in materia di un'agricoltura in grado di produrre alimenti sani e di qualità.

Negli anni '90 queste due tendenze si trovarono a confrontarsi e oggi dopo quasi mezzo secolo, appare chiaro che le paure presenti nella società in tema di alimentazione spinse progressivamente l'intero settore agricolo verso le tematiche della sostenibilità e della cultura del territorio. Da questo momento in poi appariva chiaro che la politica ambientale e la politica alimentare andavano di pari passo, in quanto un'agricoltura responsabile e sensibile avrebbe portato con sé una maggiore attenzione verso la catena alimentare. In questo scenario cominciò a maturare la necessità di procedere a un incisivo rinnovamento della PAC. Questa esigenza fu resa evidente dalla relazione dell'agenzia Europea dell'ambiente che aveva come titolo "L'ambiente nell'Unione Europea alle soglie del 2000". Ma su questa specifica tematica si fece anche sentire la Corte dei Conti europea in modo particolare la corte sottolineava come le misure contenute nell'"Agenda 2000" dovevano essere obbligatorie in tutti

i paesi perché lasciandole semplicemente come norme facoltative da applicare, gli obiettivi da raggiungere sarebbero di fatto vanificati. Da questo momento in poi a livello europeo se succedono le iniziative per le prese di posizione che collocavano al centro, come già era accaduto negli anni '50, il settore agricolo come perno di una generalizzata modernizzazione della società europea. Il quinto programma dell'azione ambientale della comunità, "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", forniva un dettagliato elenco delle sfide che l'Unione Europea si proponeva di affrontare la modernizzazione dell'agricoltura in chiave di sostenibilità. Le politiche agrarie in questo contesto non dovevano prendere in considerazione soltanto gli aspetti economici, risultava altrettanto fondamentale avviare un cambiamento socioculturale. Gli investimenti da realizzarsi dovevano portare con sé un generale miglioramento di vita delle persone anche in termini di salute, benessere e di crescita dei valori umani.

Nel 1971, in un memorandum della Commissione Europea, compare per la prima volta la protezione dell'ambiente come obiettivo della comunità europea, pur in mancanza di norme in merito nei trattati. L'anno successivo, negli Stati Uniti si celebrò il *Earth Day* della terra. Fa seguito a Stoccolma la prima conferenza internazionale sull'ambiente indetta dalle Nazioni Unite, successivamente al vertice europeo di Parigi i paesi della comunità europea decisero di iniziare una politica ambientale comune, incaricando la Commissione di formare una struttura amministrativa *ad hoc* e di regolare la materia.

Nel 1973 sono stati adottati con risoluzioni del consiglio su proposta della commissione i 5 *programmi d'azione*, che hanno rappresentato importanti di riferimento generali, non direttamente vincolanti sotto il profilo giuridico per gli stati membri, recanti principi e finalità delle politiche di settore (Lanni, 2002).

Tra il 1973-1976 si colloca il primo programma d'azione, incentrato sulla lotta all'inquinamento delle acque e dell'aria e volto sostanzialmente a eliminare o limitare gli effetti negativi prodotti, per esempio, dagli scarichi agricoli e industriali, dalle emissioni di gas nocivi e dall'inquinamento acustico, e inseriva un accenno al principio di sussidiarietà, successivamente divenuto un elemento essenziale per l'integrazione europea e le singole politiche, e all'urgenza di

trovare soluzioni comuni per problemi ambientali internazionali. Posteriormente tra 1977 e 1981 si colloca il secondo programma d'azione. Si rivolse con più attenzione alla prevenzione e allo studio di un sistema di valutazione di impatto ambientale (VIA) che divenne oggetto di direttiva e perno della politica ambientale col terzo programma d'azione (1982-1986).

Negli anni '80 i successivi provvedimenti (direttive e regolamenti) divennero importanti strumenti di impulso atti a stimolare significative e specifiche azioni di politica ambientale nei singoli paesi, finendo sostanzialmente per investire un ampio spettro di settori d'intervento. Dal terzo programma iniziò una politica preventiva nei riguardi dell'ambiente: in questo periodo si segnala, infatti, la direttiva sull'impatto ambientale che risale al 1985, la quale poi modificata successivamente, istituiva un controllo e procedure rigorose per la realizzazione delle opere edilizie.

Nel 1987 avvenne l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo il quale stabiliva l'ingresso ufficiale della politica ambientale tra gli obiettivi riconosciuti della Comunità europea, collocandola in un titolo specifico del Trattato (Titolo VII), riconoscendola come scopo "legittimo", fissandone gli obiettivi. I principi basilari dell'azione a tutela dell'ambiente erano la prevenzione, la correzione alla fonte (intervento prioritario nel paese che produce ed esporta inquinamento), il concetto "chi inquina paga" e il principio di sussidiarietà.

Tra gli anni Ottanta e Novanta si colloca il quarto programma d'azione (1987-1992). Influenzato dall'atto unico europeo, raccolse tutte queste nuove indicazioni delineando un approccio globale per le politiche ambientali e ammettendo il ricorso a strumenti economici e fiscali per l'ottenimento di risultati più incisivi. Il trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore nel novembre 1993, all'art. 2 sottolineava tra i fini della nascente Unione Europea (UE) "una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente", in questo quadro si introduce il principio dello "sviluppo sostenibile".

Arrivati alla metà dell'ultimo decennio del XX secolo, periodo particolarmente fertile di iniziative, un altro passaggio decisivo fu la pubblicazione del libro bianco del socialista Jacques Delors, illustrato alla Commissione Europea alla fine del 1993 (*Il libro bianco di Jacques Delors*, 1994). Il libro ha come argomento principale il problema della disoccupazione nei paesi membri della Comunità Europea; rappresentava un contributo decisivo da parte delle istituzioni comunitarie per affrontare la più grave emergenza economica e sociale che affliggeva allora l'Unione Europea. In effetti, il libro contiene numerose indicazioni di politica economica sia per i singoli membri sia per la comunità nel suo complesso. Alla fine del XX secolo in Europa si contavano più di 18 milioni di persone non occupate, una percentuale oscillante intorno al 11%.

Il “libro bianco” prova a individuare le cause della disoccupazione nel panorama europeo e arriva alla conclusione che una delle ragioni principali è la scarsa capacità di creare nuovi posti di lavoro, un problema derivante dal basso livello degli investimenti nella comunità riscontrabile dopo la crisi petrolifera del 1973. Tutto ciò aveva determinato un livello di crescita molto ridotto e il sistema europeo progrediva molto lentamente. In questo contesto macroeconomico il “libro bianco” pone come obiettivo la creazione entro il 2000 di 15 milioni di nuovi posti di lavoro. Il rapporto in questo senso indica che le scelte di politica economica d'adozione per ridurre la disoccupazione dipendevano dal tipo di crescita a medio termine e tra gli obiettivi da raggiungere si indicava l'esigenza di promuovere una crescita dell'economia sostenibile sia sul piano della stabilità monetaria che su quello ambientale. Dunque appariva evidente a metà degli anni '90 come la questione ambientale per l'Europa stava diventando una risorsa per la costruzione di un nuovo modello sociale e per un nuovo modello di economia. Di fatto secondo le stime uno degli ambiti più adeguati per la creazione di nuovi posti di lavoro era la protezione dell'ambiente, la conservazione delle zone naturali e degli spazi pubblici compreso il riciclaggio locale dei rifiuti, altresì andava considerata la problematica legata al trattamento delle acque e al risanamento delle zone inquinate. Il “libro bianco” metteva in evidenza come uno dei nodi strutturali che impedivano la crescita del sistema europeo era l'inadeguato livello

di istruzione della formazione professionale di fronte ai rapidi mutamenti della tecnologia e alle sfide che portava al sistema europeo la globalizzazione dell'economia.

La politica ambientale, come emerge da quanto stiamo vedendo, diventa sul finire del '900 uno dei perni della politica strutturale dell'UE. Sulla scia della conferenza mondiale sull'ambiente di Rio de Janeiro del 1992 vennero proposte nuove iniziative per far fronte all'emergenza climatica, le misure vennero raggruppate in un programma d'azione denominato Agenda 21; ciò diede impulso alla quinta programmazione che si colloca tra 1993-2000. In questo caso, ormai a cavallo dei due secoli, l'azione politica aveva come terreno d'intervento le cinque aree di interesse strategico (industria, energia, agricoltura, trasporti e turismo). Si adotta una linea d'azione, non più organizzata a seconda categorie ma in capitoli rispondenti ad alcune: cambiamento climatico; qualità dell'aria; tutela della biodiversità; gestione delle risorse idriche, ambiente urbano; zone costiere; gestione dei rifiuti. Si individuano anche tre settori unificati dalla cosiddetta "gestione del rischio o delle urgenze": industriali, nucleari, protezione civile e ambientali. Alla prevenzione, già presente, si aggiungeva quello di precauzione includendo una maggiore attenzione all'informazione ambientale e allo sviluppo di statistiche e ricerche. Ugualmente si rafforzavano la tipologia dei meccanismi finanziari a supporto delle politiche ambientali. Inoltre, veniva introdotto il concetto di "valutazione ambientale strategica" (VAS) nella gestione dei fondi strutturali dell'Unione Europea, incrementando i fondi di coesione per progetti ambientali.

Altre date che concorrono a rendere evidente i passi compiuti dalla politica ambientale da parte degli organismi della Unione Europea è il 1992 quando nasce l'etichetta Ecolabel risultato di un sistema di certificazione dei prodotti e dei servizi testimone della compatibilità ambientale. Sempre nel 1992 viene creato il LIFE Program esclusivamente preposto a sostenere iniziative ambientali.

Nel 1994 entra in funzionamento l'Agenzia Europea dell'Ambiente localizzata a Copenaghen. Ha come finalità principale quella di raccogliere e diffondere informazioni, studi, dati e verifiche alle

amministrazioni e agli stati. Da questo anno, l'ambiente e lo sviluppo durevole diventano obiettivi dei fondi strutturali. Seguendo questo percorso, da questo momento in poi il fondo sociale europeo dovrà incaricarsi di finanziare azioni di formazione; allo stesso tempo il fondo europeo di sviluppo regionale sosterrà progetti che riguardino sia la protezione dell'ambiente che lo sviluppo regionale; a sua volta al fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia veniva dato l'incarico di sostenere la politica agricola comune includendo aiuti all'agricoltura biologica; per ultimo ma non meno importante per i paesi europei, andava pure considerato lo strumento finanziario di orientamento alla pesca, attraverso la realizzazione di opere di ingegneria atte alla pratica dell'acquacoltura.

Nell'aprile 1995 entra in vigore un regolamento che istituisce un sistema comunitario di ecogestione e audit, organizzato per permettere alle industrie la volontaria sottomissione a un controllo sulle procedure di gestione da parte di un soggetto indipendente, al fine di ottenere un'attestazione di ecocompatibilità. Con il protocollo di Kyoto, strumento applicativo della convenzione sui cambiamenti climatici stilata al vertice di Rio de Janeiro, l'UE ha assunto un impegno rilevante e ambizioso in merito alla riduzione delle emissioni di gas serra. Infatti, si prevede la diminuzione dell'8% delle emissioni entro il 2008-2010 rispetto alle emissioni del 1990.

Senza soluzione di continuità, una volta iniziato XXI secolo proseguì la tendenza di dotarsi di strumenti politici sempre più sensibili alle questioni ambientali ed ecologiche. In questa ottica si può ricordare il libro verde comunitario del 2001 destinato a "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale e delle imprese"⁵. In concreto il punto 2.2.4 fa un diretto riferimento alle emergenze ambientali a livello globale. Si riconosce che l'impresa sono attori ambientali dal momento in cui generano molti problemi ecologici come a esempio lo sfruttamento di risorse naturali e la produzione di grandi quantitativi di rifiuti. A titolo d'esempio si incoraggia ad avere un sistema di imprese che contribuisca a migliorare le qualità ambientali lungo tutta la filiera produttiva. Ugualmente si indica che gli investimenti e l'attività delle imprese nei paesi terzi devono avere un impatto positivo verso lo sviluppo sociale ed economico dei paesi. Si riconosce che le imprese hanno un ruolo crescente

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com\(2001\)366_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_it.pdf)

nel raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Un altro punto che include il piano verde europeo del 2001 è la parte dedicata alle etichette sociali ed ecologiche. In particolare si indica come obiettivo strategico quello di promuovere il consumo di prodotti sicuri (*food safety*)⁶, ma pure di sensibilizzare i produttori al fine che gli alimenti, ma non solo, vengano prodotti e commercializzati secondo criteri socialmente responsabili. Si sottolinea che “nella stragrande maggioranza, i consumatori europei attribuiscono importanza agli impegni sociali di un’impresa al momento dell’acquisto di un prodotto o di un servizio. Tale atteggiamento rivela prospettive interessanti sul mercato poiché un numero significativo di consumatori affermano di essere assolutamente disposti a pagare di più tali prodotti, anche se attualmente solo una minoranza adotta questo comportamento. Le principali preoccupazioni dei consumatori europei sono la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, il rispetto dei diritti dell’uomo nel funzionamento dell’impresa e lungo l’intera catena produttiva (ad esempio il fatto di non ricorrere al lavoro infantile), la protezione dell’ambiente in generale e più in particolare la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra” (*Libro bianco*, 2001, p. 21).

Nell’aprile 2001 si è celebrata la prima edizione della “Green Week”, che dopo aver coinvolto nella sua elaborazione un’ampia schiera di attori della società civile, enti, cittadini, la Commissione Europea ha approvato il sesto programma d’azione comunitario per l’ambiente (2001-2010), denominato “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta” che ha individuato quali priorità urgenti quattro settori di impegno: il cambiamento climatico, la protezione della natura e della biodiversità, la salute e la qualità della vita, la gestione delle risorse naturali e dei rifiuti. Nel 2009 l’accordo di Lisbona impegna l’Unione Europea a combattere i cambiamenti climatici e a intervenire per ottenere uno sviluppo equilibrato.

⁶ Sul tema della sicurezza alimentare a partire dai primi anni del XXI secolo si è accumulata un’abbondante letteratura scientifica che mette ben in evidenza gli aspetti giuridici e politici del tema; si vede (Costato, Borghi, Rizzoli, 2023).

1.3 L'agricoltura europea agli inizi XXI secolo: tra crisi e trasformazione

Se dovessimo prendere in considerazione ciò che si scriveva verso la fine del secolo scorso, allora bisognerebbe immaginare la “fine dei contadini”, di “campagne senza contadini” e di un generalizzato “disincanto verso il mondo rurale” (Mendras, 1984; Holmes, 1989). Oggi sappiamo che le dinamiche evolutive sono andate in un'altra direzione e che il mondo rurale muove numerosi interessi, non da ultimo quello del turismo e del tempo libero. Si assiste a una vera e propria riscoperta della campagna mettendo in discussione quanto prospettato negli anni Ottanta dallo storico Giuseppe Galasso in merito alla scomparsa del concetto di “cittadini” giacché lo sviluppo della civiltà industriale e lo svuotamento delle campagne avrebbero imposto il superamento della classica divisione dicotomica tra “città” e “campagna”, rimpiazzata sul piano dei profili economici e sociali da una società priva di nette distinzioni sui luoghi di residenza e di lavoro (Galasso, 1986).

Invece come dimostra questa tesi, l'attuale situazione è molto diversa perché attraverso tutta una serie di processi sociali, economici, culturali e politici l'Europa degli inizi del XXI secolo rivolge la sua attenzione precisamente verso quel mondo rurale a rischio di scomparsa neppure mezzo secolo fa. In effetti, le allora previsioni estremamente negative sono state rimpiazzate da un quadro generale molto diverso e al posto della “sconfitta” del mondo rurale si preferisce parlare di “rivincita” del mondo rurale dopo decenni di marginalizzazione (Barberis, 2009).

Ovviamente non si tratta di immaginare un panorama privo di criticità. Le campagne del XXI secolo non sono uguali a quelle di cinquanta anni fa e nonostante ci siano delle posizioni che sostengono la necessità di un ritorno al passato, quasi in chiave romantica e utopica, la pratica dell'agricoltura contadina impone confrontarsi con una nuova sensibilità verso lo sfruttamento del suolo e delle risorse naturali. Le discussioni accese, per fare qualche esempio, sull'impiego dei concimi e di sostanze chimiche, sugli organismi geneticamente modificati e sulla sostenibilità ambientale dei grandi allevamenti sono alcuni casi che alimentano un vivace dibattito, con delle posizioni nettamente divergenti. Perciò, se dovessimo parlare di “rivincita” delle campagne allora ci sarebbe da domandarsi se tale asserzione vale pure per l'agricoltura (Van Bavel, Thoen, 2013).

Non c'è dubbio che alla fine del XX secolo risultava evidente la piena e totale convergenza tra agricoltura e campagna. Invece oggi tale identificazione non è sempre così marcata dal momento in cui alla seconda, vale a dire la campagna, viene demandata la produzione di beni e servizi che molte volte esulano dalla dimensione prettamente agricola. Se come scrive van der Ploeg, uno dei maggiori specialisti del fenomeno della “rinascita” delle campagne europee, “la terra e il lavoro contadino sono di nuovo entrati a far parte delle discussioni accademiche e sociopolitiche” (Van der Ploeg, 2023, p. 174), allora la stessa funzione dei contadini ha subito una radicale metamorfosi essendo diventati i principali attori di una rigenerazione ambientale degli spazi agricoli. Lo stesso concetto di contadino che “lavora” la terra è stato progressivamente rimpiazzato dall’immagine del contadino che “cura” il paesaggio (Agnoletti, 2010).

In questo composito scenario che trasmette la profonda trasformazione dell’agricoltura italiana e per estensione quella europea, il ricorso a strumenti d’indagine sempre più sofisticati ha permesso di evidenziare gli effetti del rilancio del settore agricolo. Una ripresa come mettono in luce i decennali censimenti dell’agricoltura italiani da misurare in termini di occupati, redditi o investimenti. In termini generali, nel cambio di secolo l’agricoltura italiana presenta una performance migliore di quella di molti altri paesi europei comunitari, soprattutto quelli dell’Europa settentrionale. In questo caso la “rivincita” riguarda l’agricoltura mediterranea (De Castro, 2010). Tra le principali novità manifestatesi nel corso dei primi decenni del XXI secolo possiamo indicare la modernizzazione tecnologica, la sostenibilità energetica, l’economia circolare. Per certi versi si assiste a un capovolgimento degli equilibri: l’agricoltura considerata, come già detto, negli anni Settanta-Ottanta un settore in procinto di scomparire, oggi viene considerata una delle principali risorse dei paesi europei, fondamentale per il rilancio socioeconomico di ampi comprensori territoriali. L’Europa dopo aver abbracciato lo sviluppo industriale, ritorna a considerarsi uno spazio agricolo. Agricoltura sociale, turismo rurale,

agricoltura peri-urbana, denominazioni di origine, sono alcune delle chiavi del successo dell'agricoltura europea del XX secolo.

Se quanto detto consente di cogliere l'evoluzione accaduta nell'agricoltura italiana da quando il censimento del 1960 metteva in luce un paese ancora dominato da un'agricoltura povera, anche le rilevazioni statistiche nazionali hanno subito un profondo rinnovamento. In questo senza vale la pena di citare i rapporti “Bes” e “Urbes” dell'Istituto Nazionale di Statistica rivolti a misurare il “benessere equo e sostenibile” (Bes) dei territori e “il benessere equo e sostenibile delle città” (Urbes). Tra gli indicatori risultano inseriti il paesaggio e l'ambiente, due voci attualmente strettamente collegate all'agricoltura e alla realtà rurale in generale. Tra le voci che compaiono troviamo gli spazi verdi, gli orti urbani e altre categorie che rinviano ai nuovi modelli di agricoltura. Restano aperte altre sfide dal punto di vista della misurazione come, ad esempio, quella di presentare la multifunzionalità (Greco *et al.*, 2013) da un punto di vista quantitativo. Nonostante le difficoltà, il Bes e l'Urbes dell'istituto di statistica tramandano una fotografia della cambiante realtà sociale, economica, culturale e ambientale della campagna e della società italiane agli inizi del XXI secolo.

Parte di questo scenario ricco di sfumature è la ricerca di nuove unità territoriali al fine di inquadrare e governare i processi nati sulla scia di un comparto agricolo foriero di novità. In questa direzione si colloca la nascita in Italia dei cosiddetti distretti rurali e agroalimentari di qualità. Nati nel 1991 i distretti avevano la finalità principale di contribuire alla modernizzazione e al rilancio delle piccole imprese di carattere familiare (Sassi, 2009; Galluzzo, 2009)⁷. Ormai la teoria del modello distrettuale nata per definire processi di aggregazione industriale, viene largamente utilizzata per descrivere le più recenti tendenze del settore agricolo (Maizza, 2010), soprattutto per quanto concerne la valorizzazione delle tradizioni culturali e delle vocazioni territoriali (Toccaceli, 2012; D'Angelillo, Guccione, 2008). Collocando al centro gli aspetti sociali e la gestione territoriale (*I distretti rurali*, 2002), la normativa italiana sui distretti mette l'accento sull'interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, dimostrando una particolare sensibilità verso le

⁷ Per i distretti biologici si veda (Franco, Pancino, 2015).

indicazioni della legislazione europea in materia di protezione di prodotti tipici e storici meritevoli del riconoscimento di denominazione d'origine. In estrema sintesi gli obiettivi da perseguire si possono sintetizzare nel consolidamento di filiere di qualità, la promozione di prodotti agricoli protetti e la valorizzazione della multifunzionalità del mondo rurale (Careri, Saija, 2008). I distretti agricoli, in conclusione, si stanno dimostrando un valido strumento nella configurazione dell'agricoltura europea del XX secolo.

Attualmente i distretti agroalimentari di qualità funzionanti in Italia sono 35 prevalentemente concentrarsi nelle regioni meridionali (Sicilia, Campania e Basilicata) e settentrionali (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli) (Arzeni, 2005; Sassi, 2009) Alcuni dei distretti agroalimentari sono molto specifici come quelli del prosciutto di Parma e San Daniele o del prosecco di Conegliano Valdobbiadene. Nel complesso, però, tutti i distretti si sviluppano incorporando un forte legame delle attività agricole con il territorio. Non c'è dubbio che per molte aree del paese, soprattutto quelle situate nelle regioni meno sviluppate, i distretti rurali o agroalimentari hanno fornito una leva per lo sviluppo regionale (Belletti, Marescotti, 2010; Marescotti, 2002; Pacciani, Belletti, Marescotti, 2003). E' quanto possiamo osservare nel distretto dell'industria delle bevande nel Vulture (Basilicata), nel distretto ortofrutticolo del Metaponto, senza però dimenticare la vitalità che continuano a dimostrare il distretto florovivaistico di San Remo o quello del riso di Piemonte.

GLI STRUMENTI D'INTERVENTO

2.1. Piani di sviluppo rurale e Piano Strategico della Pac (PSR e PSP)

Allo scadere del XX secolo l'agricoltura italiana, realtà fragile neppure cinquanta anni prima, subiva gli effetti del ridimensionamento del fordismo industriale come paradigma di sviluppo economico. L'agricoltura, così come emerge dalle leggi regionali, si dimostrava un settore fornitore di beni e servizi da collocare in un nuovo concetto di welfare che aveva proprio uno dei suoi punti di ancoraggio nel contesto ambientale e nella capacità di costruire un modello di agricoltura con un forte orientamento sociale. Fattorie didattiche, orti urbani, banca della terra sono soltanto alcuni dei tasselli di un ricco mosaico di scelte imprenditoriali e di percorsi individuali e collettivi. In molte regioni tale pluralità di stimoli va collocata nella cornice di un tessuto sociale che neppure nell'epoca di massimo slancio dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione ha rinunciato a conservare dei solidi legami affettivi con il contesto rurale di riferimento. Perciò le campagne italiane, nel momento in cui si è concretizzata tal inversione di tendenza, si sono trovate nelle condizioni di riposizionare il sistema agro-ambientale, recuperando i vincoli, mai azzerati, riconducibili alle profonde radici della società rurale.

Nel passaggio dal XX al XXI secolo l'agricoltura è connotata da altri ruoli e profili. Questa mutazione è il frutto anzitutto della necessità di soddisfare una domanda alimentare sempre più articolata e differenziata, che si riempie non solo di contenuti materiali, ma anche di valenze culturali ed è sottoposta a maggiori fluttuazioni e incertezze sui mercati. Sulla scia del peso acquisito presso l'opinione pubblica delle tematiche collegate all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla qualità del

cibo, alla tipicità, l'accento si è spostato sull'uso plurimo e flessibile delle risorse produttive (Pompei, 2007:61). Come dimostra la crescita delle aziende che fanno coltivazioni biologiche, l'agricoltura italiana non è rimasta estranea a tali processi: questo settore ha saputo seguire un suo specifico percorso di adattamento, caratterizzato da cambiamenti drastici, ma anche da elementi di compensazione che hanno contribuito a mantenerne una certa vitalità economica. In questo senso appare emblematica la riscoperta della multifunzionalità come valore aziendale sul quale puntare.

Se nel dibattito di metà XX secolo la multifunzionalità tipica delle aziende italiane veniva giudicata un fattore di arretratezza in quanto bisognava privilegiare la specializzazione, nell'attualità la multifunzionalità si presenta come un elemento qualificante, in quanto ingloba la tutela e la valorizzazione dei paesaggi (Sotte, 2004: 45). Nel contesto della globalizzazione delle produzioni e degli scambi, le campagne in un paese come l'Italia non possono avere solo una valenza agricola. Esse possiedono i tratti di un bene identitario che tramanda ed esprime l'interazione tra forme economiche, sociali e culturali fino a rinviare a diversificati e complessi processi di sviluppo rurale stratificatisi nel tempo. Non a caso è stato suggerito che nell'attuale società contemporanea, orfana di modelli forti di riferimento, si sono consolidate delle spinte verso forme di produzione diverse, fortemente legate ai territori di origine e prevalentemente basate sulle caratteristiche di qualità.

Anzitutto nelle aree marginali, lo sviluppo rurale diviene il perno di un processo economico che vede l'agricoltura uscire dal ruolo di settore subordinato all'industria per essere elemento caratteristico e di valorizzazione dell'intero tessuto economico locale. Con l'entrata in vigore della riforma Bassanini, nel 1997 si concretizzò l'avvio del federalismo e il trasferimento di funzioni dello Stato ai livelli più prossimi ai cittadini. In forza della modifica delle leggi regionali, ogni regione si dotò di specifici organi rivolti alla promozione dello sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura. Rispetto agli ampi margini d'intervento dei primi organismi regionali, i compiti riservati all'agenzie furono molto limitati sul versante tanto dell'erogazione di servizi quanto della gestione aziendale.

Successivamente molti degli enti agrari furono assorbite dagli assessorati regionale all'agricoltura perdendo di fatto la loro autonomia. In ambito comunitario, mentre in Italia il dibattito rimaneva incentrato sui nuovi assetti costituzionali da conferire alle Regioni, negli anni Novanta avvengono dei grandi cambiamenti fino alla costruzione di una nuova piattaforma politica e di intervento. Nel pieno delle trattative per l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (Uruguay Round) e della liberalizzazione dei mercati mondiali, nel 1992 fu approvata la riforma MacSharry, che introduceva dei correttivi alla politica agraria comunitaria, poiché appariva priva di prospettive sostanziali.

Nel 1996 la conferenza sullo sviluppo rurale di Cork tracciò le linee guida puntando l'attenzione, come chiavi di sviluppo, sulla diversificazione delle attività svolte e sull'approccio *bottom up*. Successivamente, nel luglio 1997, la Commissione europea pubblicò l'Agenda 2000. Per un'Unione più forte e ampia e subito dopo le proposte di regolamento dei fondi strutturali e dello sviluppo rurale. Infatti, con l'accordo di riforma di Agenda 2000 le misure fino a quel momento esistenti per la ristrutturazione agricola, lo sviluppo territoriale e l'integrazione ambientale furono accorpate in un unico programma sullo sviluppo rurale. Così cominciò a prendere forma il secondo pilastro della Pac, da affiancare alla tradizionale politica sui prezzi e sui mercati. Si fissavano i nuovi obiettivi nell'ottica di costruire un diverso modello agricolo a partire dal concetto di agricoltura multifunzionale capace di incentivare la competitività, la redditività, la qualità, la sicurezza alimentare e la tutela del territorio. Nel 2003 la riforma Fischler allargò ulteriormente il concetto di sviluppo rurale e di ammodernamento strutturale dell'agricoltura. A livello di principio, dunque, si evidenzia la serrata azione politico-agricola intrapresa a livello comunitario dalla fine del XX secolo, nell'intento di superare gli squilibri regionali attraverso il potenziamento di azioni mirate alla qualità, all'ambiente e a un rinnovato profilo d'impresa e d'imprenditore agricolo, il tutto da collocare nella cornice di un imprescindibile miglioramento della competitività dell'intero settore agrario.

In questo complesso scenario, che spostava in Europa il baricentro decisionale, per l'agricoltura europea in generale e italiana in concreto cominciò un percorso destinato a fare della multifunzionalità un ruolo di spicco, che, congiuntamente alla produzione primaria, fosse in grado di fornire una serie

di servizi in relazione alla tutela dell'ambiente e al mantenimento dei valori estetici dei paesaggi agrari quali fattore di sviluppo e valorizzazione delle potenzialità turistiche e ricreative. La tabella di marcia indicava come obiettivo di base la creazione di un armonico rapporto tra agricoltura, ambiente e territorio nella ricerca dell'equilibrio tra competitività e sostenibilità delle produzioni, ma anche con la valorizzazione delle funzioni sociali da assegnare all'agricoltura in termini di immagine e di benessere. Si compone in questo modo un ricco orizzonte di obiettivi che chiama in causa anzitutto la capacità delle Regioni di guidare l'articolata filiera agricola. Se prendiamo il caso della Regione Umbra come esempio di una tendenza nazionale, in termini di disponibilità finanziaria, negli anni Ottanta le spese da destinare al settore primario rimasero stabilizzate intorno ai 250 miliardi di lire (circa 125 milioni di euro), stanziamenti che continuarono in modo costante fino al 2006, quando le spese regionali in agricoltura passarono bruscamente da 152.964 a 121.504 milioni. La tendenza decrescente proseguì nei due anni successivi, 2008-2009, anche per effetto dello scoppio della crisi finanziaria (106.996 e 78.461 milioni). L'andamento negativo ancora fra il 2010 e il 2013: da 75.304 a 34.969 milioni. L'evoluzione dei capitoli di spesa consente di affermare che gli ultimi anni del XX secolo si caratterizzano per un intenso impiego di risorse in attività forestali: dando attuazione a quanto previsto dalle direttive comunitarie in materia di ripristino del bosco, tra il 1994 e il 1999 in Umbria la superficie coinvolta in operazione di recupero del manto boschivo ammontò a quasi 8 mila ettari 80. Invece le cadute più significative le riscontriamo per quanto riguarda gli investimenti aziendali, le infrastrutture e le strutture di trasformazione e di commercializzazione. Tuttavia, l'andamento dei fondi destinati all'agricoltura subì una radicale trasformazione a partire dall'entrata in funzionamento del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr).

Il primo programma di sviluppo rurale (Psr) comprendente gli anni 2000-2006 assegnò all'Umbria 398,458 milioni di euro tra risorse comunitarie, nazionali e regionali, mentre quello successivo, corrispondente al 2007-2013, elevò la cifra a 792.389.362 euro, di cui 356,758 milioni di

quota comunitaria, mentre la parte restante derivava da risorse in cofinanziamento dello Stato e della Regione. In media 85 milioni di euro all'anno a disposizione dell'agricoltura umbra tra il 2000 e il 2013. Il programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 assicura all'Umbria 877 milioni di euro, di cui 378, pari al 43%, a carico del Fears. Dunque, per l'agricoltura umbra la politica agricola comunitaria si è tradotta anzitutto nella possibilità di avere accesso a un'ingente iniezione di risorse finanziarie valutabili intorno ai 2 miliardi di euro nell'arco del primo ventennio del XXI secolo. Senza entrare nel dettaglio delle misure, per gli anni 2000-2006 il Psr considerava assi prioritari l'ammodernamento del settore produttivo, il sostegno dei territori, la tutela nonché la valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico. Tra gli obiettivi da raggiungere possiamo ricordare il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, dell'ambiente e dello spazio attraverso la gestione del territorio, della qualità della vita nelle zone rurali nonché la diversificazione dell'economia rurale attraverso il miglioramento degli standard qualitativi dei prodotti agricoli e dei servizi turistici localizzati in ambito rurale. Nella sua ultima edizione il Psr, riferito agli anni 2014-2020, si prefigge l'obiettivo di ottenere un ricambio generazionale in agricoltura, dal momento che il comparto agrario in molte regioni presenta un indice di invecchiamento alto e superiore alla media nazionale.

Se dovessimo rapportare i finanziamenti derivanti dai tre successivi Psr all'effettivo peso del settore primario nell'economia regionali, si potrebbe arrivare a parlare di netta distorsione o sbilanciamento. Se nel 1951, in Umbria, la maggioranza assoluta della popolazione attiva era occupata in agricoltura (56,3%), dopo più di sessant'anni l'incidenza del settore agricolo è inferiore al 5%. Per converso, i programmi di sviluppo rurale hanno offerto al settore la possibilità di avere a disposizione risorse decisamente superiori. Dunque, si comprende che i finanziamenti canalizzati attraverso i Psr non debbano essere letti esclusivamente in termini di investimenti settoriali, ma vadano interpretati come risorse a disposizione dello sviluppo regionale concepito nella sua accezione più ampia. Allo scadere degli anni Ottanta il valore aggiunto dell'agricoltura in Umbria rappresentava circa il 6% del totale; invece, secondo le stime della Banca d'Italia riferite ai conti dell'Umbria, nel 2014 il valore

aggiunto dell'agricoltura regionale è di 523 milioni di euro, circa il 2,6% di quello complessivo. Sono numeri che in maniera diretta consentono di cogliere il ridimensionamento subito dall'agricoltura in Umbria come settore produttore di ricchezza. Le statistiche a disposizione per gli anni successivi allo scoppio della crisi del 2008 fissano in maniera impietosa le difficoltà incontrate dal sistema regionale nel biennio 2011-2012: contrazione dello 0,25% e dell'8,1% rispettivamente. Non a caso, per il 2012 si è parlato di un generale e complessivo «deterioramento» del quadro economico regionale, in seguito alla riduzione dei consumi privati e alla rarefazione del credito bancario.

Dopo un movimento congiunturale decisamente negativo, i dati disponibili per gli anni 2013-2014 presentano, senza recuperare tutto il terreno perduto negli anni precedenti, un'inversione di tendenza con crescite dell'1,1% e dell'1,2%. Diminuiscono principalmente le piccole e piccolissime aziende, mentre aumentano quelle fino a 50 ettari, con un incremento maggiore per le aziende la cui dimensione è compresa tra 2 e 10 ettari. Per quanto concerne le principali produzioni agricole, i dati dell'Istat evidenziano una ripresa dei raccolti relativi alle principali colture regionali. Si registra un miglioramento nella produzione cerealicola, anzitutto di frumento tenero; buoni risultati si hanno per il tabacco, che continua a dimostrarsi una solida realtà; meno incoraggiante il girasole. Invece, il comportamento di due settori strategici come quelli dell'olio e del vino continua a dimostrarsi troppo oscillante, destando forte preoccupazione per le ricadute che tali coltivazioni hanno sulla definizione delle caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale. Vero è che alcune delle considerazioni appena ricordate sul comportamento del settore primario in Umbria, come quelle fornite dalla Banca d'Italia, non considerano la zootecnia, che proprio negli ultimi anni ha conosciuto una progressiva trasformazione in senso industriale degli allevamenti. Perciò i dati sono, come del resto accade sempre, da prendere con prudenza, giacché continuano a dimostrare quanto sia difficile e pieno di contraddizioni tradurre in termini numerici il fluido stato di salute di un settore come quello dell'agricoltura, piuttosto sfuggente e soggetto a continue variazioni. In ogni caso, a prescindere dai

numeri a disposizione, risulta piuttosto condivisa l'opinione che a rendere l'intera filiera agroalimentare umbra particolarmente vulnerabile nei momenti di contrazione della domanda sia l'eccessiva frammentazione e fragilità dell'offerta. Ne consegue la formazione di un sistema che, dopo aver saputo incanalare le trasformazioni dell'agricoltura pre-industrializzazione, trascorsi settant'anni si trova obbligato a fornire nuovi stimoli per la crescita e la modernizzazione.

Per consolidare il ruolo dell'agricoltura europea nel futuro la PAC⁸, come stiamo vedendo, si è evoluta nel corso degli anni per adattarsi alle mutevoli circostanze economiche e alle esigenze delle necessità dei cittadini. In questo senso risulta di fondamentale importanza la programmazione agricola per il periodo 2023 - 2027 entrate in vigore il 1° gennaio del 2023⁹. Per quanto ci interessa la nuova Pac oltre ad avere come obiettivo strategico la tenuta della produzione ha individuato tre principali filoni d'intervento:

A) produzione di alimenti: nella UE esistono circa dieci milioni di aziende agricole e ventidue milioni di persone che lavorano regolarmente nel settore, fornendo prodotti accessibili, sicuro e di buona qualità. L'Europa, come insegna il caso italiano, è famosa in tutto il mondo per le sue tradizioni alimentari e culinarie. E', infatti, uno dei principali produttori agroalimentari a livello mondiale, oltre a essere un trasportatore netto di questi prodotti. Come riconosce la stessa Commissione Europea con le sue eccezioni risorse agricole, la UE può e deve svolgere un ruolo leader nell'assicurare il sistema alimentare a scala globale.

B) Sviluppo delle comunità rurali: nelle campagne europee sono numerosi posti di lavoro legati all'agricoltura. Si riconosce che i produttori agricoli devono per rimanere competitivi, devono accedere facilmente alle informazioni più recenti riguardanti le questioni agricole e gli sviluppi del mercato.

C) Bisogna lavorare per un'agricoltura sostenibile dal punto di vista ambientale, Da questa angolatura gli agricoltori, sempre in funzione quanto previsto dalla Commissione europea sono chiamati ad affrontare una duplice sfida. Da un lato sono impegnati nella produzione di alimenti,

⁸ https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-04/60-years-cap_en_0.pdf

⁹ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_it#documenti

dall'altra partecipano alla protezione della natura e alla salvaguardia della biodiversità. Senza dubbio questa è la parte più delicata che implica il raggiungimento di fragili equilibri tra natura, ambiente e attività economica. Per tutto ciò la politica agricola della UE per i prossimi anni costituisce una vera e propria sfida, destinata alla costruzione di un'Europa molto sensibile alle questioni della qualità della vita e alla tenuta degli ecosistemi.

2.2 *Green Deal* Europeo (Piano Verde)

Negli ultimi decenni l'Unione Europea ha destinato ingenti risorse per mettere in pratiche delle politiche che consentissero di raggiungere un alto livello di qualità ambientale. Come questo lavoro sta dimostrando, la tradizionale politica agricola nata con i patti di Roma del 1957 e posteriormente con la politica agricola comunitaria entrata in vigore nel 1962, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso ha cominciato a conoscere un radicale cambiamento per passare da un'impostazione attenta alle questioni della produzione a un'altra molto più sensibile verso le tematiche ambientali e del benessere sociale. Un cambiamento di orizzonte non esento da problematiche e dal subire delle forte critiche perché non tutti gli schieramenti politici presenti nel parlamento europeo conferiscono la stessa importanza alle questioni ambientali. Ma la linea tracciata dalla Commissione europea sembra indicare il prossimo scenario futuro in termini di investimenti e processo di riconversione economica. In questo senso risulta molto emblematico l'annuncio della Commissione del 9 marzo 2023 in merito allo stanziamento di oltre 116 miliardi di euro da destinare alla realizzazione di otto grandi progetti concernenti l'ambiente e il clima. Gli esempi potrebbero essere molto più numerosi ma risulta molto evidente il tentativo da parte degli organi comunitari di creare una saldatura tra protezione delle risorse naturali, salvaguardia della salute e benessere delle persone.

Tuttavia, la politica ambientale comunitaria risolvere delle importanti sfide derivanti dai cambiamenti climatici, dalla trasformazione dei consumi, dal superamento dei modelli lineari di

produzione. In questo senso l'UE sta cercando di svolgere un ruolo guida nei negoziati internazionali sul clima, impegnandosi a mettere in pratica gli accordi raggiunti a Parigi. Vale la pena di ricordare, che la politica ambientale dell'UE dipende dagli articoli 11 e 191-193 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In concreto, ai sensi dell'articolo 191, la lotta al cambiamento climatico è un obiettivo centrale della politica ambientale dell'UE. Lo sviluppo sostenibile è un obiettivo generale dell'Unione europea, che si impegna a ottenere “un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità” (articolo 3 del Trattato sull'Unione europea). Il 28 novembre 2018 la Commissione Europea elaborò e presentò il documento “Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra”¹⁰.

Agli inizi del XXI secolo questo processo che ha determinato una crescente consapevolezza dell'urgenza di inserire le questioni ambientali tra i principali obiettivi europei, ha compiuto ulteriori e fondamentali passi in avanti. Nel dicembre 2019 la Commissione ha reso pubblico il “Patto Verde” o *Green Deal* Europeo (Appendice documentaria, 2), piano volto a realizzare, all'interno dell'UE e dei paesi membri, una transizione ecologica che consenta, entro il 2050, l'abbattimento delle emissioni di Co2, dove si pone inoltre di migliorare e preservare il capitale naturale dell'Europa garantendo il benessere dei propri cittadini. I documenti comunitari all'ora di giustificare l'azione nel settore ambientale esordiscono dichiarando che i cambiamenti climatici sono un problema che molta preoccupazione tra cittadini europei perché stanno riconfigurando gli equilibri globali con una conseguente amplificazione dei rischi d'instabilità. Infatti, per i cittadini europei i cambiamenti climatici sono il problema principale a livello mondiale. Dati riferiti al 2021 indicano che il 90% dei cittadini europei consultati concorda sull'urgente riduzione di gas serra e quasi l'87% considera necessario che l'UE fissi dei traguardi significativi per favorire il ricorso alle energie rinnovabili.

L'Unione Europea, da sempre impegnata sulle tematiche ambientali, attraverso questo documento si candida a diventare, a livello globale, la capofila per quanto riguarda il contrasto al cambiamento climatico e la protezione dell'ambiente, riconoscendo a quest'ultimi importanti risvolti

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0773>

sociali, ma anche economici; oltre a ciò si impegna a tutelare non solo le risorse naturali dell'Europa stessa, ma anche la salute delle persone. Per raggiungere gli obiettivi prefissati, primo dei quali il buon funzionamento dell'economia circolare, è necessario molto tempo poiché trasformare il settore industriale è un'opera complessa ed impegnativa ma rappresenta un'occasione concreta per espandere le attività sostenibili e la generazione di nuovi e più consoni posti di lavoro.

Il *Green Deal* forma parte degli obiettivi della Commissione per soddisfare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. La transizione ecologica dal *Green Deal*, da un punto di vista sociale vuole essere uno strumento giusto e inclusivo. Perciò la politica comunitaria nel settore ambientale deve dimostrarsi particolarmente sensibile con le istituzioni e i settori lavorativi più coinvolti nel processo di trasformazione. Difatti dal momento in cui la transizione determinerà cambiamenti sostanziali, la partecipazione attiva dei cittadini e la fiducia nella transizione devono essere fondamentali affinché le politiche possano funzionare e siano accettate. In ragione di queste necessità, il documento della Commissione si auspica di arrivare a un nuovo patto con i cittadini in modo tale di differenziare le diversità, le autorità nazionali, regionali, locali, la società civile e l'industria. Processo di partecipazione che si deve svolgere senza fratture e contrapposizioni di interessi perché risulta evidente, anche se siamo all'inizio, che il cambiamento di paradigma economico soggiacente al *Green Deal* implicherà una netta divisione tra settori forti in grado di intercettare le novità e settori deboli a rischio di rimanere esclusi.

La transizione ecologica dovrà realizzarsi, stando quanto indicato dal documento della commissione, introducendo politiche per l'approvvigionamento di energia pulita a livello industriale, ma anche in quelli dei trasporti, dell'agricoltura, dell'allevamento e in tutti i settori economici attualmente in uso, attraverso l'utilizzo di fonti non rinnovabili (o solo in parte rinnovabili), favoriscono l'emissione di gas serra. Oltre alla legislazione, che dovrà essere adattata a ogni livello

amministrativo, per il raggiungimento degli oggetti del Green deal sarà fondamentale anche l'uso delle nuove tecnologie.

Il *Green Deal* vuole confermare i risultati già raggiunti. I dati, infatti, indicano che tra il 1990 e il 2018 le emissioni di gas serra a livello europeo sono diminuite del 23%, mentre l'economia ha continuato ad aumentare del 61%. Queste percentuali dimostrano che è possibile per il sistema economico europeo avere una crescita, sia, contestualmente, lottare contro il cambiamento climatico sfruttando nuove tipologie di risorse. Nonostante tutto ciò, però, l'UE riconosce che le misure devono essere adottate a livello globale in quanto “i fattori alla base dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità hanno dimensione mondiale e non si fermano ai confini nazionali”. In quest’ottica l’Europa si propone di collocarsi alla avanguardia negli interventi di carattere agricolo-ambientale e in questa ottica vorrebbe stimolare delle alleanze internazionali con paesi e altri soggetti che perseguono gli stessi obiettivi. Perciò in mancanza di un impegno globale, sarà praticamente inutile lo sforzo europeo, in quanto la lotta al cambiamento climatico deve diventare un impegno collettivo. Il raggiungimento degli obiettivi che si è posta l'UE passa inevitabilmente anche dalla decarbonizzazione, in quanto ad oggi, l'uso dell'energia e la produzione rappresentano il 75% delle emissioni di gas serra a livello europeo.

Questo vuol dire che si fa sempre più impellente il ricorso all'utilizzo delle energie rinnovabili, il cui accesso e il cui costo devono essere semplificati, per far sì che sia i consumatori, ma soprattutto gli investitori privati, possano usufruirne. Questo può essere reso ancora più facile e veloce grazie alle infrastrutture intelligenti e moderne come le reti a idrogeno. In questa ottica si rende necessario che ci sia una mobilitazione e un ammodernamento di tutti i settori industriali e delle catene del valore. In questa partita, la questione tempo diventa decisiva. Nonostante i grandi progressi che sono stati compiuti negli ultimi trent'anni, infatti, l'industria dell'economia europea è ancora troppo legata a un modello economico lineare, che richiede continue estrazioni di nuovo materiale, con il risultato che soltanto il 12% dei materiali utilizzati deriva dal riciclaggio.

Il documento del *Green Deal* europeo ricorda anche che il settore delle energie rinnovabili, o in generale la possibilità di ricorrere a materiali riciclati, è un settore in grande espansione e che genera occupazione, ma anche l'importanza che la transizione interessi alcuni settori industriali che consumano grandi quantità di energia, come quello dell'acciaio, dei prodotti chimici e del cemento, ma anche quelli ad alta intensità di risorse come quello tessile, dell'edilizia, dell'elettronica e delle materie plastiche. Quest'ultimo punto poi è molto importante, in quanto un miglioramento in termini di riciclo e riutilizzo del materiale avrà effetti benefici sulla quantità di rifiuti che vengono prodotti a livello europeo e che, come ben sappiamo, rappresentano una delle più grandi minacce alla salute del nostro pianeta. In termini generali e lasciando da parte i casi specifici l'adattamento ai cambiamenti climatici dovrà diventare per l'UE un terreno di confronto essenziale. In questo senso gli obiettivi vanno nella direzione di intensificare gli sforzi in materia di resistenza di cambiamenti climatici coinvolgendo tanti investimenti pubblici e privati. Come possiamo dedurre dal documento della Commissione le tematiche agricole quasi in maniera naturale e senza rotture finiscono per intrecciarsi e confondersi con le questioni energetiche. Si tratta, in poche parole, di una visione di sistema.

Rimanendo a quanto indicato dal testo, l'abbandono di un modello economico lineare e l'evoluzione verso l'economia circolare dipende anche dalla possibilità di consentire ai consumatori l'alternativa di riutilizzare prodotti riutilizzabili, durevoli e riparabili, ma anche di essere informati su di essi, sulla loro composizione, sulla loro origine e quindi l'importanza rivestita anche dalla comunicazione e dall'informazione nel tentativo di sensibilizzare anche i consumatori. Insomma, l'Unione Europea si candida a diventare protagonista nella lotta per il clima, in quanto dall'inizio degli anni '70 ha sempre avuto un occhio di riguardo per il clima, e ha iniziato a proporre il primo "piano verde", che sosterrà la sostenibilità l'economia del settore industriale.

Un altro importante aspetto presente nel *Green Deal* è l'ambizione di trasformare l'UE in leader mondiale nelle tematiche di sostenibilità e sviluppo ambientale. Si parte dal principio che i

cambiamenti climatici e il degrado ambientale sono sfide globali che richiedono una risposta mondiale per questo motivo verrà dispiegata una “diplomazia verde” (Fajardo del Castillo, 2021) che mira a coinvolgere altri attori da sostenere nel raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Nello specifico si dichiara che l’Europa dovrà intensificare il dialogo bilaterale con i paesi partner, instaurando meccanismi di collaborazione innovativa, rivolgendosi in particolare in alcune aree quali i Balcani. Analogamente sono in corso degli incontri con la Cina e con l’Unione Africana. Per quanto riguarda il secondo caso si stanno gettando le basi per un’alleanza climatica tra l’Europa e l’Africa che incoraggi gli investimenti responsabili e l’occupazione. I contatti con i paesi africani vanno letti anche nell’ottica di intervenire sulle cause che alimentano molti dei flussi migratori di massa.

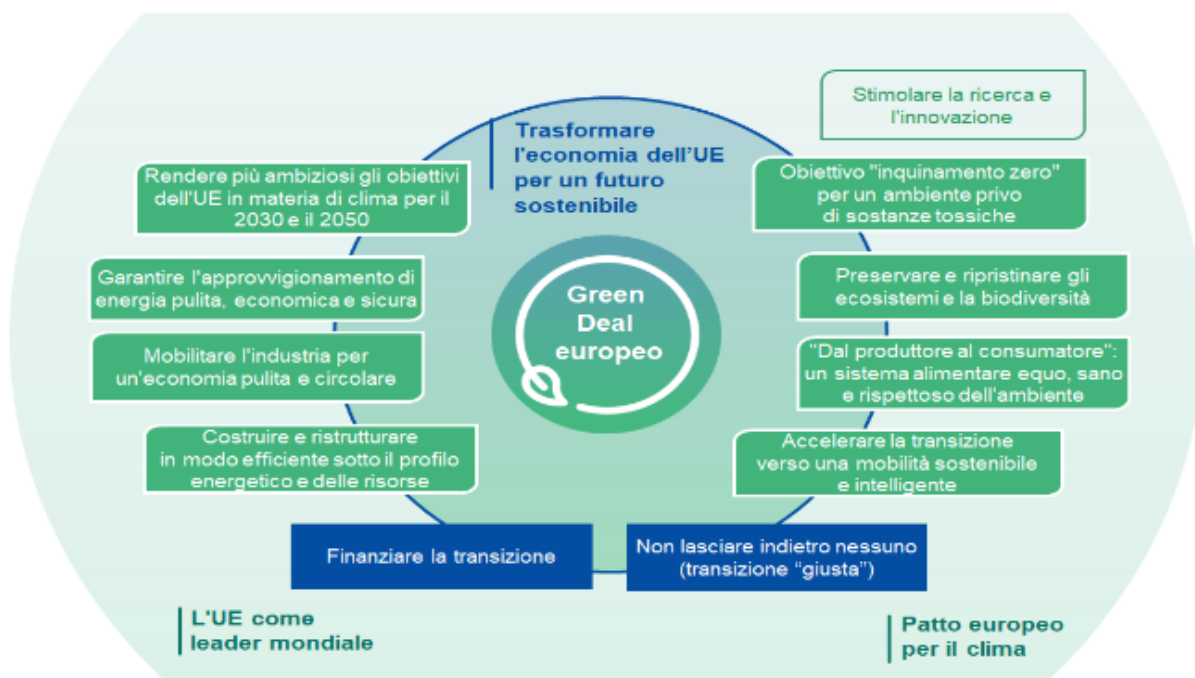
Nel contesto in un quadro globale dei meccanismi di azione verso una politica del clima, l’UE riconosce inoltre che sarà fondamentale il dialogo con i cittadini europei, la condivisione di progetti con le persone e la loro partecipazione attiva alla vita quotidiana, i quali vengono coinvolti attraverso la condivisione delle informazioni con diversi strumenti, tra cui il dialogo, allestimento di spazi fisici come mostre ed esposizioni senza però trascurare di utilizzare gli strumenti virtuali della comunicazione. In questo si spera che i cittadini possono esprimere le proprie idee e la propria creatività, incoraggiando delle metodologie partecipative dal basso in materia di cambiamenti climatici e tutela dell’ambiente.

Purtroppo il *Green Deal* è rimasto per ora in gran parte solo sulla carta, in quanto prima lo scoppio della pandemia Covid-19 nel mese di marzo 2020 e poi la guerra in Ucraina hanno di fatto imposto un freno ai programmi della commissione. In ogni caso, la guerra in Ucraina e la conseguente crisi energetica e dei rifornimenti di materia agricole basi come il grano, hanno mostrato la fragilità del sistema europeo, soprattutto sul fronte delle risorse. Ne consegue che non solo un progetto come quello del *Green Deal* dovrà essere attuato più presto, ma anche che ogni stato membro, in particolar modo l’Italia in quanto paese mediterraneo con un importante settore agricolo, dovrebbe trovare nuove fonti di energia pulita che consentano una crescita e uno sviluppo sostenibile. Come si analizzerà più avanti, il piano sintetizzato con la bella espressione *farm to fork* (dall’azienda agricola alla tavola o dal

produttore agricolo al consumatore) diventerà perno strategico della futura politica agroalimentare europea (Salameo Teixidó et al., 2022). Di certo nei prossimi anni saranno necessarie numerose attuazioni legali e politiche da parte delle istituzioni europee e dai paesi membri per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi indicati. Per soddisfare tali obiettivi la UE ha fissato una serie di piani strategici tra i quali la nuova politica agricola europea e le azioni per favorire l'economia circolare.

In funzione del nostro tema di analisi incentrato nel mondo rurale e agricolo, prendendo in esame il documento incluso nell'appendice 2, i fondi europei dovrebbero avere anche l'obiettivo di aiutare le zone rurali a cogliere le opportunità offerte dall'economia circolare e dalla bioeconomia. Nonostante il testo della Commissione rimanga ancora molto teorico che dovrà essere messo alla prova dei fatti in quanto obbligherà a importanti settori dell'economia europea a compiere un radicale cambiamento di prospettiva, il *Green Deal* europeo, possiamo affermare, dovrebbe segnare l'inizio di una nuova tappa di crescita dell'UE. Per i critici costituisce un insieme di affermazioni troppo generiche che non potranno modificare le attuali tendenze in atto. Non basta, secondo molti, affermare che si vuole sostenere la transizione verso una società equa e prospera, capace di rispondere alle sfide legate ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale. In altre parole, non basta dire che si vuole migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future. Al di là del dibattito politico in corso, non c'è dubbio che si tratta di tematiche complesse e interconnesse. Stante il quadro che si sta definendo, risulta evidente che a livello europeo la politica deve essere audace e articolata cercando di ridurre le frizioni e lo scontro tra gli interessi in campo. Il traguardo è quella di massimizzare i benefici per la salute, la qualità della vita, la resilienza e la competitività. La politica derivante dall'attuazione del *Green Deal* richiederà un intenso coordinamento per trarre il massimo vantaggio dalle forze e da tutti settori d'intervento.

Figura 1. Schema per la trasformazione dell'economia dell'UE per un futuro sostenibile



Fonte: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>

La Commissione ha già indicato un programma per ottenere la neutralità climatica entro il 2050. In questa ottica a marzo 2020 la Commissione ha proposto la prima "legge per il clima" per stabilire in modo chiaro le condizioni di una transizione equa ed efficace, processo che deve soddisfare le aspettative degli investitori e garantire che la transizione sia irreversibile. La legge per il clima assicurerà inoltre che la politica dell'Unione Europea sia coerente con il raggiungimento entro il 2025 l'obiettivo della neutralità climatica.

Un aspetto fondamentale previsto dal documento comunitario riguarda il cibo il quale oltre a essere sicuro, nutriente e di alta qualità dovrà diventare anche il riferimento mondiale per la sostenibilità. Come si può leggere nel documento, “sebbene la transizione verso sistemi più sostenibili sia iniziata, nutrire una popolazione mondiale in rapida crescita continua a rappresentare una sfida agli attuali modelli di produzione”. Infatti la produzione alimentare è la causa dell'inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, concorre alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici e assorbe quantità eccessive di risorse naturali, mentre una parte importante degli alimenti viene sprecata. Di fronte a questo scenario in piena evoluzione, allo stesso tempo nella UE i regimi alimentari di scarsa qualità contribuiscono alla diffusione dell'obesità e di malattie come il cancro.

L'obiettivo del legislatore europeo era quello di presentare la strategia “dal prodotto al consumatore” nella primavera del 2020 e di promuovere un ampio scambio di opinioni che dovrà coinvolgere tutti i portatori di interessi al fine di analizzare i passaggi della catena alimentare e di creare le condizioni per la formazione di una politica alimentare più sostenibile.

Purtroppo la pandemia e la proclamazione delle misure restrittive hanno di fatto vanificato tale cronologia. Nonostante ciò una volta superata la fase più critica, la politica agricola comune sta riprendendo la direzione dal *Green Deal*; non soltanto in termine di contrasto al cambiamento climatico e difesa della biodiversità ma anche impegnando a garantire condizione di vita dignitosa a gli agricoltori e alle loro famiglie. Nel contesto della strategia “dall’azienda al consumatore” (*Farm to fork*) di cui si parlerà in un prossimo capitolo, diventerà essenziale favorire l’economia circolare e di perseguire l’obiettivo di ridurre l’impatto ambientale dei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio. L’ambizioso programma non trascura neppure la lotta alle frodi alimentari. In ultima istanza “dal produttore al consumatore” mirerà a stimolare un consumo alimentare sostenibile e promuovere alimenti sani e accessibili a tutti. In esso si enunciano tutta una serie di misure e di azioni rivolte alla difesa del cibo, dell’acqua dolce, dell’aria pulita e del manto forestale. In poche parole, dal documento sul *Green Deal* emerge una visione ampia e articolata di un “economia blu”. Per ottenere questo ambizioso progetto la stessa commissione riconosce la necessità di compiere ingenti investimenti. Secondo le stime della commissione per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di clima, di energia e di costruzione di una società più ecologica, serviranno investimenti di oltre 200 miliardi di euro l’anno, equivalenti a quasi l’1,5% del Pil 2018. Uno sforzo finanziario ingente che prevede che quasi il 30% del fondo d’investimenti europeo vada indirizzato verso la lotta contro i cambiamenti climatici.

Nel quadro del piano d’investimenti la Commissione propone un meccanismo decisionale e un fondo di finanziamento rivolti a coprire le esigenze delle fasi di transizione, risorse rivolte a non

lasciare dietro nessuno. La transizione come si può leggere nel documento darà i risultati attesi se avviene in modo equo e inclusivo, soprattutto nei confronti dei gruppi più vulnerabile perché maggiormente esposti agli effetti nocivi del cambiamento climatico e del degrado ambientale. In questo contesto le esigenze di gestire la transizione comporteranno profonde modifiche strutturali dei modelli d'impresa. Il punto di partenza non è lo stesso per tutti gli stati membri, le regioni e le città coinvolte nella transizione, così come diverse sono le loro capacità di reazione. Di fronte a questi interrogativi, è stato scritto che serve una risposta politica decisa a tutti i livelli.

Risulta evidente la consapevolezza di garantire una transizione socialmente giusta a livello comunitario e dei singoli stati. Ciò significa alla luce del testo la impellente necessità di favorire gli investimenti destinati a offrire soluzioni economicamente accessibili, quali i trasporti pubblici nonché azioni tese a contrastare la povertà energetica e promuovere la riqualificazione professionale. Per quanto riguarda le aziende e i loro dipendenti, un dialogo sociale attivo dovrà aiutare ad anticipare e gestire con successo il cambiamento al quale deve concorrere anche il settore privato. Senza entrare nella disamina di tutti i punti, dal momento in cui il *Green Deal* traccia uno scenario che porterà con sé una radicale trasformazione, non soltanto dell'economia ma anche della società europea non possiamo però non richiamare il ruolo che viene assegnato alla istruzione e alla formazione. Si ricorda che le scuole, i centri di formazione e le università si trovano in una posizione privilegiata per dialogare con gli alunni, i genitori e la comunità in generale, in modo tale che alla società arrivino delle indicazioni sugli aspetti positivi che porterà con sé la transizione verso una società ecologica e sostenibile. In questo senso la Commissione definirà un quadro europeo delle competenze rivolte a coltivare conoscenze, abilità e attitudini connessi ai cambiamenti climatici e allo sviluppo sostenibile, allo stesso tempo la Commissione fornirà materiali complementari e agevolerà lo scambio di nuove pratiche grazie alle reti di UE di formazioni rivolti agli insegnanti. In conclusione a questa sommaria disamina rimangono però chiari i seguenti punti, fondamentali per garantire il successo del *Green Deal*:

- 1) La necessità di favorire una generale partecipazione di tutti i portatori di interessi.

- 2) Stimolare un patto tra i cittadini europeo per il clima.
- 3) La Commissione si prefigge l'obiettivo di ridurre il suo impatto ambientale in quanto soggetto produttore di inquinamento.

In conclusione, il *Green Deal* Europeo elabora una nuova strategia di crescita e di società nella UE, sostiene la transizione verso un sistema economico e sociale più equo e prospero, all'altezza delle sfide climatiche e al degrado ambientale, al contempo che getta le basi per un miglioramento della qualità della vita, delle generazioni presenti e future.

2.3.- *Farm to fork* (dall'azienda al consumatore)

Nel mese di maggio 2020 la Commissione europea ha approvato la strategia "*Farm to Fork*" (dall'azienda agricola al consumatore). La misura s'iscrive nell'*European Green Deal*, l'ambiziosa iniziativa legislativa comunitaria sull'ambiente e la crescita (Appendice documentaria, 3). In concreto, il *Green Deal* assegna alla strategia *Farm to Fork* (F2F) un obiettivo abbastanza ambizioso dal momento in cui si parte dall'idea di rendere l'Europa il primo "continente a impatto climatico zero entro il 2050 definendo una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura e non lasciare dietro nessuno". Si tratta, alla luce di simile formulazione di principio di una strategia estremamente ambiziosa che già sta generando reazioni contrarie in quanto intervenire sulle tematiche dell'alimentazione allo stesso tempo toccare interessi solidamente consolidati da tempo. Di fatto la discussione dei piani della Commissione per la riconversione dell'economia del continente vede su posizioni diametralmente opposte le forze politiche che spingono per una veloce riconversione "verde" dell'economia e della società continentale mentre dall'altra parte ci sono le forze che cercano di rallentare tale processo di trasformazione. Certamente il parlamento europeo, chiamato a ratificare il

documento della Commissione, diventerà lo scenario di un contrasto tra due modelli di sviluppo e di futuro per l'Europa.

La strategia è un elemento chiave dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite. Tutti i cittadini e gli operatori delle catene del valore, nell'UE e altrove, dovrebbero beneficiare di una transizione giusta, in particolare a seguito della pandemia di Covid-19 e della recessione economica. Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile. Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora penalizzati in termini di reddito.

Tutti riconoscono che il progetto F2F sintetizza il cuore del *Green Deal* europeo poiché affronta in maniera complessa le sfide legate al raggiungimento di sistemi alimentari resilienti, in grado di rispondere positivamente alle minacce soltanto da eventi pandemici come il Covid-19, ma in generale dell'aumento dei fenomeni atmosferici estremi (siccità, inondazioni, incendi boschivi, erosione delle coste, ecc.). Come si può leggere nel documento della Commissione:

“il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile. Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito”.

Senza dubbio è la prima volta che l'UE lancia un programma per ottenere una politica capace di coinvolgere l'intera filiera alimentare, dal produttore al consumatore, passando naturalmente per la distribuzione. Il tentativo della Commissione, insomma, è da un lato quello di costruire un sistema alimentare sostenibile e di qualità e dall'altro evitare che nel resto del mondo vengano messe in atto pratiche che vadano nella direzione opposta. E' vero, però, che lo al contempo che si cerca di avviare una fase di transizione verso un nuovo concetto di alimentazione, nei paesi europei più di 30 milioni

di persone non possono permettersi un pasto degno ogni due giorni e che l'assistenza alimentare è essenziale per parte della popolazione in molti stati. I dati disponibili per l'Italia riferiti agli anni 2010-2013 consentono di cogliere la dimensione del fenomeno della povertà nei paesi europei; soltanto in questo triennio gli indigenti assistiti sono passati da 2,7 a 4 milioni di persone (Cavicchi, 2015).

I paesi europei dovrebbero rispettare gli obiettivi stabiliti e fare ciò saranno chiamati a modificare le proprie legislazioni. Temi sicuramente molto delicati e che certamente faranno affiorare una molteplicità di sensibilità e punti di vista, da quegli più aperti ai cambiamenti a quegli contrari all'introduzione di cambiamenti significativi anche per motivi di semplice consenso elettorale. I fondi previsti dovrebbero passare da 34 miliardi a 50 miliardi dopo il 2027. In realtà, a livello europeo si sta configurando un complesso meccanismo che vede l'azione congiunta di tre ambiti di intervento: la politica agricola comune, il *Green Deal* e la strategia *Farm to Fork* (*Contributo della PAC al Green Deal e Farm to Fork*, 2020, p. 468).

Come sostenuto dal documento comunitario:

“La strategia "Dal produttore al consumatore" contribuirà inoltre a realizzare un'economia circolare e perseguirà l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale dei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio intervenendo sui trasporti, lo stoccaggio, l'imballaggio e i rifiuti alimentari. L'azione si articolerà nel contrasto alle frodi alimentari, che comprende il rafforzamento dell'applicazione della legge e della capacità investigativa a livello di UE, nonché nell'avvio di un processo volto a individuare nuovi prodotti alimentari e mangimi innovativi”. Inoltre “contribuirà a realizzare un'economia circolare e perseguirà l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale dei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio intervenendo sui trasporti, lo stoccaggio, l'imballaggio e i rifiuti alimentari [...] mirerà infine a stimolare un consumo alimentare sostenibile e promuovere alimenti sani a prezzi accessibili per tutti. Si tratta

evidentemente di un programma carico di novità in cui la politica agricola e di sviluppo rurale è inglobata in un sistema ben più ampio, un “*new decision making level*”.

Questa è una linea di azione che, almeno nell’organizzazione dei lavori della Commissione, rompe decisamente con il passato, in cui la politica agricola è stata definita e gestita in uno stato di separatezza rispetto a tutte le altre politiche europee. Essa implica una consistente opera di ridefinizione delle stesse proposte della Commissione in materia di politica agricola comune post-2020. In primo luogo, per gli impegnativi nuovi target che si propone di perseguire entro il 2030 soprattutto nel settore di limitare l’impiego dei pesticidi chimici del 50%. A questo obiettivo strategico si aggiungono quelli proposti dalla Strategia UE sulla biodiversità al 2030. Tra questi: almeno il 10% delle superfici agricole dedicate a scopi caratteristici del paesaggio con elevata diversità (es. maggese, siepi, alberi non produttivi, terrazzamenti e stagni); almeno 3 miliardi di nuovi alberi supplementari piantati entro il 2030; la protezione legale della natura in almeno il 30% della superficie terrestre europea entro il 2030; la inversione della tendenza alla diminuzione degli impollinatori. Agli agricoltori viene chiesto di trasformare i loro metodi di produzione.

Ai target indicati si affiancano altri obiettivi particolarmente impegnativi. Tra questi: a) priorità ad investimenti per produzione di energie rinnovabili; b) pagamenti PAC collegati al sequestro di carbonio; c) promozione della difesa integrata e di metodi sicuri per la protezione dei raccolti; d) estensione di tecniche di fertilizzazione di precisione e di pratiche agricole sostenibili; e) rafforzamento del partenariato europeo per l’innovazione; f) diffusione di internet veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l’obiettivo di un accesso al 100% entro il 2025; g) promozione nei piani strategici di sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo efficaci e che coinvolgano tutti gli attori della filiera alimentare. Quest’ultimo obiettivo, già presente nelle precedenti proposte di riforma della PAC, assume nella strategia F2F un ruolo cruciale. Se rimaniamo alla lettera delle conclusioni del documento che lancia il F2F bisogna confermare che per l’Europa si tratta di una scelta strategica per dotarsi di conciliare il sistema alimentare con le esigenze del pianeta, cercando di rispondere positivamente al desiderio degli europei di avere accesso a prodotti alimentari sani, equi e rispettosi

dell'ambiente. Ma si deve altresì affermare che l'attuazione del *Green Deal*, infatti, se non adeguatamente supportata dalla ricerca e dalla applicazione dei suoi risultati, potrebbe portare a un aumento delle importazioni dal resto del mondo per effetto del contenimento dell'offerta interna all'Unione europea. Un campo, quello dell'uso di nuove tecnologie per aumentare i rendimenti delle colture nel quale vanno risolti anche dei problemi etico-giuridici. Una “intensificazione sostenibile” infatti è possibile aumentando la massa commestibile e la resistenza ai parassiti con tecniche come l'editing genomico. Ma queste tecniche sono trattate ancora alla stessa stregua degli OGM convenzionali. Come conseguenza delle prescrizioni del *Green Deal*, gli stessi studi segnalano inoltre un prevedibile aumento dei prezzi, soprattutto nei prodotti delle colture perenni (frutta, vino, olio). La strategia *farm to fork* è approvata il 20 ottobre 2021 con una risoluzione dal Parlamento europeo a larga maggioranza (452 a favore 170 contro e 76 astenuti).

ATTORI E STRUMENTI DELLA TRASFORMAZIONE

3.1 *Milan Urban Food Police Pact* (MUFPP)

Questo capitolo si colloca nel quadro di una recente linea di ricerca (Forster, 2015; Vaquero Piñeiro, Tavani, 2020) e prende in esame la nascita delle attuali tendenze nel settore della *food policy*. Le tematiche collegate al cibo hanno attirato l'interesse degli studiosi da più punti di vista: dalle scienze sociali a quelle giuridiche senza dimenticare i contributi provenienti dalla politica, l'economia e la storia (McMichael, 2018; Friedmann 2016; Harding, A. 1997; Corrado, A. 2016; McMichael, P., 2017; Atkins Bowler, Atkins, Bowler, 2001). Causa delle conseguenze del cambiamento climatico. Per queste e per molte altre ragioni che vedremo nel corso di questo capitolo il *food* richiede un approccio multidisciplinare.

Grazie agli studi disponibili il *food* e le politiche per l'alimentazione compongono uno scenario complesso dal momento in cui le tematiche collegate alla filiera dell'alimentazione invadono la vita politica delle città, allo stesso tempo a livello internazionale il tema per le politiche dell'alimentazione continua a generare un intenso dibattito dal quale si evince che le politiche del cibo costituiscono un fenomeno complesso (Morgan, 2014; Morgan, Sonnino, 2010) che condiziona l'azione politica delle amministrazioni locali. Siamo in presenza di uno stimolante campo di ricerca che coinvolge anche le scienze sociali (Moragues-Faus, Morgan, 2015). Come risulta dagli studi disponibili, il fenomeno *food* crea le condizioni per la formazione di un contesto internazionale favorevole allo scambio di informazioni e pratiche di governo tra le amministrazioni cittadine. In questo senso vale la pena affermare da subito che le questioni legate alla produzione, consumo e distribuzione del cibo hanno acquisito negli ultimi tempi una dimensione prettamente urbana (Morgan, Santo, 2018). Di fatto, uno dei movimenti sociali in più rapida crescita nei paesi sviluppati del nord è associato alla questione del

cibo municipale, che pone la sfida di come nutrire le città in modo giusto, sostenibile e culturalmente appropriato di fronte all'incombente cambiamento climatico, all'aumento della disuguaglianza e alla crescente fame dentro e fuori l'Europa.

Muovendoci a grandi linee, le problematiche che sono alla base di uno degli ambiti attuali di riflessione socio-politica più dinamici, risulta però inconfutabile che un elemento di grande rilevanza nel contesto internazionale che si sta creando è il tentativo da parte delle città, in particolari quelle europee, di fare del governo del cibo una chiave al fine di intervenire alla costruzione di sistemi economico-sociali sostenibili (Atkins, Lummel, Oddy, 2015; Bernstein, H., 2015). Infatti, negli ultimi tempi si coglie lo sforzo soprattutto da parte delle amministrazioni cittadine europee di attuare progetti tesi a integrare sistemicamente politiche seguite tradizionalmente in modo individuale. Allo stesso tempo si osserva sempre da parte delle città la esigenza di mettere in piedi reti di collaborazione e da questo punto di vista, le politiche urbane per il cibo appaiono particolarmente adeguate, soprattutto se si pensa che le città sono attori principali per arrivare a raggiungere i *Sustainable Development Goals* (SDG) deliverati dalle Nazioni Unite con l'Agenda 2030 (De Castro, 2012, 2015).

Il consolidamento come materia di studio della *urban food policy* è attualmente, per le ragioni appena dette, un importante elemento nel contesto internazionale della cooperazione internazionale e della pianificazione di piani di aiuto. Se in passato la cooperazione internazionale dipendeva dagli stati e dagli organismi multinazionali (ONU, FAO) (Sonnino, 2018) adesso grazie proprio alle politiche sul cibo le città stanno acquistando un grande protagonismo. Diventano soggetti autonomi e perfino portatori di interessi contrari agli obiettivi di politica internazionale (Wittman, 2009; Patel, 2009); García Sempere *et al.*, 2019). Tra le città e persino le amministrazioni dei piccoli centri e le politiche a livello statale, anche in Europa, si riscontra spesso l'esistenza di "sensibilità" differenti come attestano i dibattiti sulle politiche di integrazione sociale. Quanto sta accadendo dimostra che le città europee sono al centro di profondi processi di trasformazione sociale, da governare. In questo senso il

cibo rappresenta un chiave di lettura dei cambiamenti che stanno accadendo nella società contemporanea a volte anche come fattore di resistenza e contrapposizione. Basta pensare alle ripetute polemiche che sorgono intorno al cibo che viene distribuito nelle mense scolastiche. Le scuole sono il primo tassello della società europea del domani e il cibo, come si vedrà più avanti, gioca un ruolo fondamentale nei piani dello sviluppo sostenibile (Blay-Palmer, 2010; van der Pluijm, Melissen, 2007). In effetti i grandi e i piccoli centri urbani, anche i centri di campagna se vogliamo, per effetto dei flussi migratori stanno diventando sempre più cosmopoliti e complessi. L'arrivo di nuovi cittadini portatori di differenti valori culturali e religiosi anche per quanto riguarda ciò che si mangia, stanno mettendo a dura prova le politiche tradizionali. Gli amministratori si trovano di fronte a nuove esigenze, nuove domande da soddisfare e allo stesso tempo da gestire. Se questi fenomeni nelle grandi metropoli tendono a sfumarsi fino a quasi scomparire nelle affollate e anonime periferie (Zimmermann, 1996), quando si tratta di centri di città più piccole l'arrivo di nuovi soggetti può generare tensioni e rotture all'interno della comunità a cominciare dalla semplice alimentazione fornita ai bambini all'età scolastica. Per tutto ciò governare il cibo nelle città attuali, diventa un'esigenza, un compito che obbliga alle amministrazioni e alla politica europea ad elaborare strumenti sempre più confacenti a intercettare i veloci cambiamenti in corso. A tutto ciò bisogna aggiungere le diffuse critiche alle politiche neoliberiste alla mancanza di effettive politiche di contrasto al cambiamento climatico (Véron, 2006).

Certamente i fattori di criticità si sono moltiplicati nel corso dei primi decenni del XXI secolo come, ad esempio, la crisi finanziaria del 2008, la pandemia Covid-19 nel 2020 senza dimenticare la guerra Russo-Ucraina. Siamo in presenza di eventi che hanno da una parte segnato l'aumento della povertà e della disuguaglianza sociale e dall'altro la rottura dei meccanismi internazionali di cooperazioni e scambio internazionale fino a mettere in pericolo i rifornimenti mondiali di grano. Perciò le questioni legate al cibo sono di estrema attualità, chiamando in causa direttamente l'intervento delle istituzioni europee.

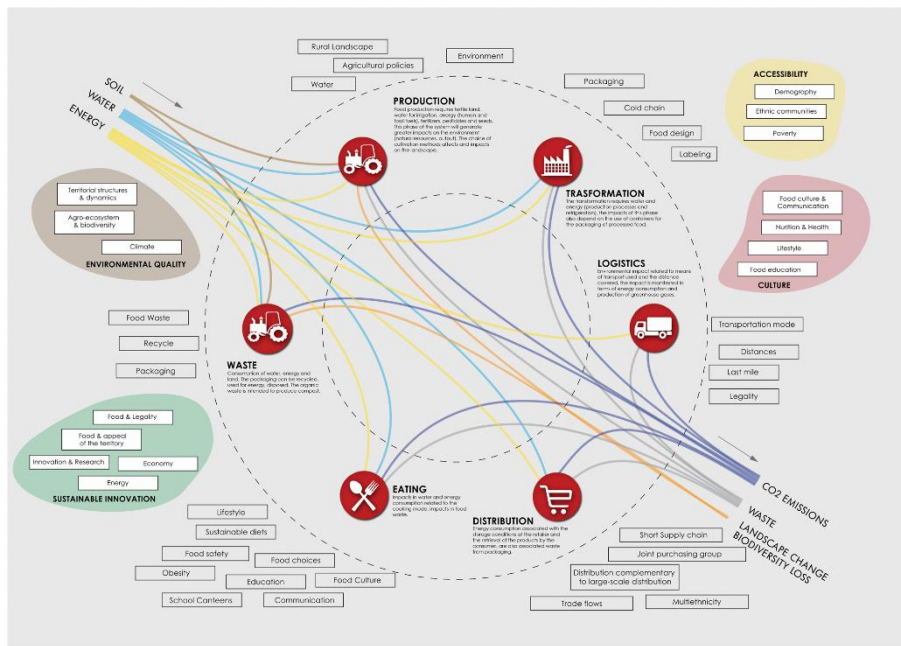
Siamo di fronte ad un apparente sgretolamento dei meccanismi messi in piedi dall'industrializzazione e le città anche per effetto di una relativa minore incisività delle politiche statali si muovono al fine di dare risposta alle esigenze provenienti dalla società. Dopo un lungo periodo di relativa marginalità anche come conseguenza dell'arrivo di altri soggetti come le regioni, attualmente le città hanno recuperato protagonismo politico anche sulla scena internazionale (Roiatti, 2011).

Anche lo spazio delle città collegato al cibo è al centro di un intenso processo di valorizzazione e discussione come dimostrano le numerose operazioni di recupero e rilancio degli antichi mercati cittadini (Machell, Caraher, 2012). Per molte città ridare nuova vita a mercati in decadenza rappresenta un punto di partenza per una incisiva rigenerazione non soltanto dello spazio urbana ma anche delle aree agricole che circondano in nuclei urbani in quanto, al di là della trasformazione dei mercati in meta turistica, si sono create delle sinergie molto positive tra le zone di produzione dei generi agricoli e i luoghi di vendita o consumo. I vecchi mercati sono, in molte città, diventati scenario di un differente modo di concepire il rapporto con il cibo e con l'agricoltura fatto a volte di movimenti di resistenza e rifiuto dell'omologazione (González, 2018). Si assiste, per certi versi, a un processo del sapore antico quando nei mercati cittadini la vendita dei prodotti dipendeva dai contadini che abitavano nelle aree suburbane. Come si vedrà in un capitolo successivo dedicato a presentare le dinamiche connesse allo sviluppo dell'agricoltura suburbana, i mercati cittadini possono dimostrarsi un valido strumento di collegamento tra ambiti socio produttivi. Su questi temi la cooperazione tra città è cresciuta anche se a trarre maggior vantaggio e beneficio sono le città che possiedono maggiori risorse, tanto in termini finanziari come di capacità progettuale. Un esempio di tutto ciò è il ramificato network creatosi intorno al *Milan urban food policy pact*, considerato come un accordo internazionale, sottoscritto da più di 200 città sparse nel mondo con una forte presenza di città europea. Come vedremo a continuazione il Mufpp non è un patto vincolante ma fornisce molte indicazioni ai soggetti che lo hanno sottoscritto.

Le città soprattutto quelle localizzate nei paesi più sviluppati portano avanti dei programmi di collaborazione fino a trasformare le amministrazioni in soggetti diplomatici in grado di dialogare con altre città al di là delle relazioni internazionali realizzate dagli stati (Latouche, 2014; Rosenau, 1990); Counihan, Siniscalchi 2014). Il panorama internazionale costituitosi allo scadere del Novecento, radicalmente condizionato dall'avvento del processo di globalizzazione successivo alla fine della guerra fredda, ha permesso alle città di ottenere nuovi spazi politici per presentarsi sulla scena internazionale, per costruire reti di collaborazione, per stimolare nuove realtà regionali e non da ultimo, per intervenire congiuntamente attraverso nuovi canali di cooperazione socio-economica (Eckardt, Elander, 2009; Finn, 2003).

Riassumendo i risultati della letteratura scientifica disponibile (Vaquero Piñeiro, Sara Tavani, 2020) a livello generale tra i promotori di una *food policy* incardinata nella realtà urbana si deve ricordare anzitutto la Food Agriculture Organization. La FAO da tempo porta avanti una dettagliata analisi delle interconnessioni esistenti tra crescita urbana, agricoltura e accesso al cibo. Una questione centrale per milioni di persone che cominciò ad essere oggetto di riflessione a partire dagli anni Ottanta del XX secolo. In questo si è accumulato un ricco panorama di riflessioni sulle conseguenze della crescita di consumo di cibo da parte delle società urbane diventate, si pensi al caso delle sterminate megalopoli degli Stati Uniti e del continente asiatico, degli insaziabili organismi divoratrici di cibo e di risorse naturali come l'acqua, le foreste o il suolo agricolo (Frey *et al.*, 2014).

Figura 2. Il “sistema locale del cibo”



Fonte: <https://www.flowsmag.com/2020/02/06/la-food-policy-di-milano-percorsi-valori-flussi/>

Tra gli anni '80 e '90, nelle città del Nordamerica si cominciò a prospettare la trasformazione di cibo in vettore politico onde eliminare inefficienze e risolvere alcune le contraddizioni presenti nelle filiere del cibo, reputate troppo dispendiose e troppo impattanti dal punto di vista della sostenibilità come concretamente dimostrava l'intenso trasporto che generava l'approvvigionamento dei mercati urbani. Tuttavia, la gestazione di una diretta interrelazione tra cibo e città nell'ottica di un sistema di sviluppo sostenibile si attribuisce alle città componenti il Global Nord16 (Toronto, New York, Vancouver, Londra e Bristol)¹¹. In estrema sintesi dagli inizi del nuovo secolo queste città hanno portato avanti una modernizzazione del modello di sviluppo urbano stimolando innovative forme di partecipazione tra i cittadini al fine di incoraggiare il dibattito (Roiatti, 2011). In questo modo il cibo diventava progressivamente materia politica e di governo a scala municipale. Contemporaneamente la

¹¹ Questo modello si è ben delineato in (Morgan, 2014; Llieva, 2016).

discussione sulle questioni del cibo si sono diffuse in altri continenti, riempiendosi di specifici contenuti e individuando come obiettivi la lotta tanto alla scarsità di risorse alimentari quanto alla povertà urbana, incentivando al contempo la ricerca di altre strategie di sviluppo economico (de Zeeuw, Drechsel, 2015).

La discussione ha coinvolto anche l'Europa e chiaramente l'Italia, diventando il punto di partenza delle prime esperienze civiche nel settore delle relazioni tra città e cibo. Concretamente le città italiane che hanno fatto da precursori sono Milano e Torino (Bonaverò, Dematteis, Sforzi, 2020); Magarini, Porreca, 2019). In questo contesto vale la pena di ricordare a titolo d'esempio la "Carta del cibo" elaborata dalla Provincia di Pisa la quale indica come obiettivo principale "quello di contribuire alla costruzione di un modello di città in grado di dare a tutti i componenti della nostra comunità la possibilità di alimentarsi in modo salutare e disponibile, senza compromettere l'interesse di altri e il futuro di generazione e dell'ambiente" (Butelli, 2015). Come attesta la "Carta del cibo" di Pisa nelle città italiane cominciarono a prosperare dei nuovi modi di gestione delle aree verdi grazie alla proliferazione di associazioni cooperative e altri soggetti in grado di intercettare una domanda proveniente dalla società civile, sempre più sensibile alle questioni della sostenibilità ambientale, della qualità della produzione di cibo e degli equilibri tra consumatore e produttore. Tutto questo insieme di problematiche e di inquietudini sociali sono diventati uno dei filoni conduttori dell'esposizione internazionale di Milano (2015) che aveva come eloquente titolo "Nutrire il pianeta, energia per la vita".

L'Expo Milan-2015 si è dimostrato una cornice decisiva per la creazione di un panorama per la formazione di un contesto favorevole alla collaborazione internazionale sui temi del consumo sostenibile. Insieme all'Expo di Milano più di 150 paesi sottoscrissero nella sede delle Nazioni Unite la "Agenda del 2030 dello sviluppo sostenibile", documento che aveva come obiettivo principale quello di elencare i 17 goal da raggiungere entro quell'anno¹². Accanto alla proposta delle Nazioni Unite bisogna ricordare l'iniziativa dell'UE. Sempre nel 2015, la Commissione europea ha approvato

¹² Si veda: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

la “Food 2030”¹³. Non c’è dubbio che il 2015 costituì un momento decisivo nell’elaborazione di un ricco calendario di proposte politiche da incardinare nel dibattito più ampio sullo sviluppo sostenibile e sulla costruzione di strategie sulla cultura dell’alimentazione, l’economia circolare e il clima¹⁴.

Il Comune di Milano nel 2015 approvò il *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP) per il periodo 2015-2020 (Smith, Berruti, 2023, pp.116-118). Il protagonismo acquisito a livello internazionale da Milano in larga misura è la logica conseguenza di essere stata la sede dell’Expo¹⁵ grazie alla quale la città italiana ha acquisito un notevole notorietà nel settore delle politiche cittadine sul cibo e la sostenibilità ambientale. Di fatto si è trasformato in un prestigioso punto di riferimento per molte altre città. Come è stato scritto (Vaquero Piñeiro, Sara Tavani, 2020) Milano si è dimostrata di saper muoversi a livello internazionale con grande autorevolezza, traendo vantaggio dalla rete di relazioni internazionali create nel corso del tempo dall’Italia. Un sistema di relazioni poco invasivo e molto attento ai particolarismi regionali. In questo senso ci sono abbastanza elementi per dire che Milano ha contribuito a mettere in piedi una “diplomazia del cibo” dialogante. Si arriva a parlare di “politica o potere dolce” che utilizza alcune delle principali caratteristiche dell’immagine internazionale posseduta dall’Italia, specialmente il valore simbolico e universalmente riconosciuti dei suoi prodotti alimentari più iconici come la pasta, la pizza o il caffè. Ma non si tratta solo della costruzione di un’immagine a tratti abbastanza stereotipata ma anche va considerato un altro importante elemento: il peso economico che hanno le esportazioni agroalimentari nella bilancia commerciale italiana. Il cibo come la moda, il cinema, gioca un importante ruolo politico e culturale. Milano ha saputo collocarsi su questa scia.

¹³ Si veda: <https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm?pg=policy&lib=food2030>

¹⁴ In riferimento alle attività condotte dalle istituzioni europee nel contesto della *EU platform on food losses and food waste* si rimanda al sito della Commissione ad essa dedicato: https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en.

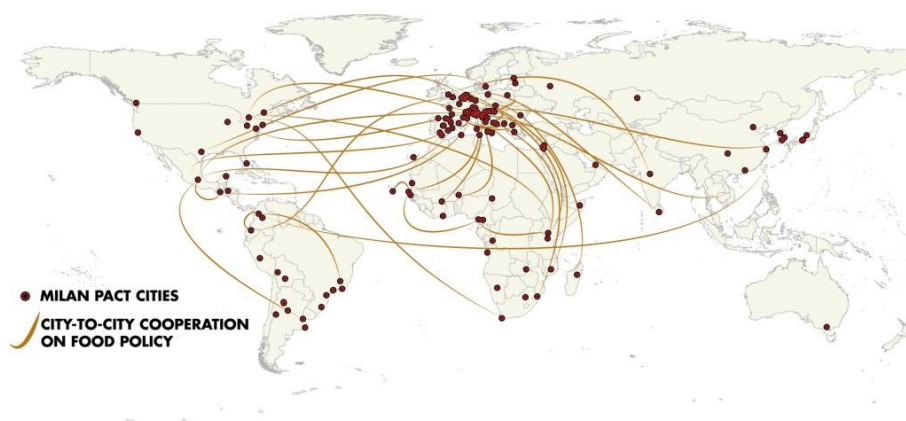
¹⁵ Sull’esposizione internazionale di Milano 2015 si veda (Di Vita, 2010).

Un elevato numero di città ha firmato il patto promosso dal comune di Milano (Wienges, 2009). La rete di città doveva diventare uno strumento per rafforzare la capacità delle amministrazioni in materia di alimentazione e gestione del cibo, iscrivendosi nella più ampia tendenza dei network internazionali a sovrapporsi e progressivamente sostituirsi alla tradizionale Società Internazionale delle Nazioni. Dopo una lunga e complessa fase di scrittura tra il 2014 e il 2015, il documento finale venne sottoscritto da più di 150 città dei cinque continenti che impegnava i governi locali a rendere sostenibili i sistemi alimentari, a garantire cibo sano e accessibile a tutti, a difendere la biodiversità, contrastare lo spreco alimentare.

Nelle aree urbane che hanno sottoscritto il patto vivono più di 470 milioni di persone, quasi il 55% della popolazione mondiale e per il 2050 si calcola che tali cifre sono destinate ad aumentare vistosamente: le previsioni indicano che a metà di secolo gli agglomerati urbani accoglieranno più di 6 miliardi di persone. Con questi numeri si comprende l'importanza del Patto di Milano da interpretare quale strumento politico (Martín, de la Fuente, 2022) affinché i cittadini delle rispettive città “possano beneficiare di sistemi del cibo locali più sostenibili, giusti, rispettosi dell'ambiente, sicuri, resilienti, inclusivi e in grado di fornire cibo sano e a buon mercato per tutti, in un quadro di generale rispetto dei diritti umani” (Vaquero Piñeiro, Sara Tavani, 2020).

Nella realizzazione delle politiche urbane da collocare sulla scia degli indicatori proposti dal Mufpp un aspetto di grande rilevanza è la partecipazione di una molteplicità di soggetti pubblici e privati. Avendo l'obiettivo di ottenere una capillare diffusione dei metodi e dei risultati raggiunti diventa essenziale portare avanti un metodo di inclusione in grado di intercettare non soltanto gli attori istituzionali ma anche gli attori della società civile, l'università, gli enti di ricerca, il variegato mondo delle associazioni cittadine, le organizzazioni filantropiche e le agenzie di organismi internazionali. Gli indicatori, insieme alla concessione di premi anche monetari e menzioni speciali per riconoscere gli sforzi e i risultati delle amministrazioni più virtuose, prevede anche il ricorso ad altri incentivi grazie ai quali incoraggiare la condivisione di buone pratiche (Prosperi, Moragues-Faus, Sonnino, Devereux, 2015).

Figura 3. Città che aderiscono al *Milan Urban Food Policy Pact*



Fonte: <https://foodpolicymilano.org/milan-urban-food-policy-pact>

La ricerca è agli inizi trattandosi di fenomeni recenti e dunque gli studi dovranno seguire da vicino le tendenze che si possano verificare intorno ai sistemi del cibo (Giovanelli, 2022). Ci sono però alcuni punti fermi. Le città più strutturate o governate in maniera più dinamica diventano un esempio da seguire fino a influenzare il comportamento delle altre a livello globale. In questo modo si crea uno standard internazionalmente valido che contribuisce alla formazione di un unico modello di sviluppo sostenibile. Questo processo di normalizzazione che mette sullo stesso piano le città potrà dimostrarsi uno stimolo a incoraggiare la cooperazione internazionale. Va detto però che il progetto non è esente di problemi e contraddizioni. Si osserva già il fatto che le grandi città più grandi, con una maggiore massa critica e con maggiori possibilità di accesso alle risorse, godono di margini di manovra molto più ampi rispetto alle dinamiche innescate dalla globalizzazione dell'economia. Grazie a una maggiore libertà di movimento, le città elaborano fluidi legami di cooperazione che prescindono dai rapporti tra

gli Stati. In ultima analisi, le città con maggiore libertà e flessibilità condizionano e dirigono in modo sostanziale il dibattito internazionale e i contenuti della cooperazione.

Al fine di compiere un avvicinamento meno teorico agli obiettivi che le città aderenti al Mufpp si sono prefigurati da raggiungere in tema di consumo alimentari responsabile, a continuazione presentiamo i dati riguardanti le città europee che attualmente aderiscono al patto di Milano. In totale sono 86 città divise per paesi in questo modo: Italia, 24; Spagna, 15, Francia 13; Olanda, 6; Germania, 6; Gran Bretagna, 5; Portogallo, 3; Grecia, Polonia e Belgio, 2; altri, 8. Risulta evidente la maggiore adesione al patto da parte delle città italiane, sulle quali vale la pena di soffermarci a continuazione al fine di verificare in che modo ogni singola città interpreta il raggiungimento degli obiettivi del patto di Milano (Giommi, 2023^a). Non potendo passare in rassegna tutte le città italiane, la scelta è ricaduta in quelle più significative a cominciare da Milano

L'attenzione si rivolge essenzialmente sul grave problema dei rifiuti alimentari. Anche nel caso italiano siamo in presenza di obiettivi ambiziosi: ridurre lo spreco alimentare coinvolgendo una varietà di attori locali; offrire opzioni innovative di assistenza alimentare per le persone in situazioni vulnerabili attraverso sistemi di raccolta e redistribuzione degli alimenti in eccesso. La riduzione dello spreco alimentare, attivando reti di quartiere, è una delle priorità dell'*Area Food Policy* di Milano e ciò viene fatto attraverso il coinvolgimento di una varietà di attori e settori locali, dalle istituzioni e centri di ricerca al settore privato e sociale. Per tradurre questa priorità in azioni concrete, nel 2016 il Comune ha siglato un accordo con due partner: Assolombarda (rete di imprese locali) e Politecnico di Milano. Insieme a Fondazione Cariplo e Programma QuBi hanno lanciato l'iniziativa 'Zero Sprechi' (Zero Food Waste Hub), volta a ridurre lo spreco alimentare e innovare le opzioni di assistenza alimentare per le persone in situazioni di vulnerabilità. Il modello *Zero Food Waste Hub* permette di lavorare con tutti i tipi di cibo raccolto: fresco, secco, frutta, verdura e pane. Gli hub sono dotati di contenitori speciali per la movimentazione di alimenti freschi, scaffali per alimenti secchi e confezionati e una postazione amministrativa. L'utilizzo di furgoni attrezzati con cella frigo permette di raccogliere giornalmente le eccedenze. Il cibo dei supermercati viene stoccato presso gli *hub* per essere preparato e redistribuito, e il cibo delle mense aziendali (solo pre-Covid) viene distribuito direttamente alle organizzazioni no profit che

offrono un servizio di mensa per le persone in situazioni vulnerabili o può essere ritirato direttamente presso l'hub. Il progetto coinvolge importanti supermercati e aziende della grande distribuzione. L'alleanza iniziale è stata creata nel 2016 e il primo *hub* pilota è stato lanciato nel 2019 nel municipio 9 (Isola), con tre repliche in altri quartieri. Inoltre, nel 2021 l'Amministrazione Comunale e i suoi partner hanno lanciato "Foody Zero Sprechi": una replica degli hub dello spreco alimentare al mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Milano. Attualmente sono operativi quattro *hub* in quattro diversi quartieri: Isola (2019), Lambrate (2020), Gallaratese (2021), Foody Zero Sprechi nel mercato all'ingrosso (2022). Un quinto arriverà presto nel centro della città. Tra gli ostacoli al progetto va indicato che non esiste un modo univoco per creare un hub e deve essere adattato alle esigenze locali. Pertanto, è fondamentale intraprendere una diagnosi iniziale per comprendere meglio il contesto dell'azione e identificare gli attori coinvolti. È fondamentale anche un monitoraggio e un *follow-up* continuo del progetto che integrino le revisioni e gli aggiornamenti quando necessario grazie al continuo contatto con gli attori coinvolti. Anche l'individuazione di un luogo appropriato per l'hub appare fondamentale, in modo che tutte le organizzazioni possano accedervi facilmente e il punto di raccolta non sia troppo lontano. Un altro aspetto importante è mantenere il processo a livello locale e mantenere gli hub vicini ai punti di raccolta e distribuzione. È necessario supportare i partner per aumentare la loro capacità di gestire gli hub. Quando sorgono problemi, è necessario il supporto.

La città di Torino costituisce un emblematico caso di studio perché presenta un piano di azione molto articolato dal momento in cui gli ambiti di intervento sono diversi¹⁶. Anche a Torino si dà grande importanza al tema del recupero degli scarti alimentari come parte di una visione più ampia di mercati circolari. Un altro tema preso in considerazione a Torino sono gli orti generali che si collocano nel quadro più ampio della produzione di cibo e di governo degli spazi urbani, soprattutto per quanto riguarda il recupero dei luoghi abbandonati. Altresì a Torino si dedica grande attenzione a favorire la

¹⁶ <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/>; *Atlante del cibo di Torino* (2018).

partecipazione dei cittadini come dimostra il progetto pilota di “Porta Palazzo”, un modello di integrazione sociale in chiave europea. Se adesso guardiamo il caso di Venezia qui i piani di intervento ritornano sulla necessità di ridurre gli sprechi alimentari, a cominciare dalle mense scolastiche. Un'altra importante città italiana, Firenze, si orienta verso la promozione di diete sostenibili e criteri equilibrati nella nutrizione. Un altro caso di rilievo è Trento dal momento in cui risulta evidente il tentativo di utilizzare le politiche alimentari in chiave di governo cittadino. Infatti, in questa città, gli sforzi vanno in quattro direzioni: sostegno alla produzione agricola, programmi di solidarietà di accesso al mercato, distribuzione e approvvigionamento alimentare. Si vuole realizzare un progetto chiamato “Nutrire Trento” che unisca istituzioni pubbliche (comune e l'università), produttori, categorie economiche, scuole e associazioni di cittadini.

Fuori dalla penisola italiana, meritano di essere richiamate alcune città spagnole a dimostrazione che le idee nate con il MUFPP che stanno creando una base comune tra le città, quanto meno europee, che al momento appaiono maggiormente coinvolte. Al fine di fare un rapido confronto con altre realtà cittadine europee, vale la pena di richiamare il progetto di Barcellona che si colloca nell'ambito della politica del cibo (*Food Police*), in concreto della salute e della sostenibilità delle mense scolastiche¹⁷. Tra gli obiettivi spiccano: sostenere la trasformazione delle mense scolastiche in strumento per ottenere un ambiente più confortevole e sani; favorire dei modelli alimentari adeguati; migliorare la salute dei bambini che utilizzano le mense scolastiche; affrontare l'emergenza climatica promuovendo un'alimentazione più sostenibile nelle mense scolastiche; incoraggiare delle attività nel settore primario favorendo la formazione di canali distributivi per le scuole; privilegiare i menù che includono prodotti di stagione e eco-sostenibili. Il programma “Mense scolastiche più sane e più sostenibili” della durata di due anni si rivolge alle scuole primarie. In primo luogo, il comitato tecnico effettua una diagnosi della gestione della cucina (personale, spazi e attrezzature) e dei menù scolastici, applicando criteri di sostenibilità e salubrità. Successivamente, viene progettato un programma di

¹⁷ https://thebcncenge.org/wp-content/uploads/2022/09/Ficha-BCH_BARCELONA-V02_BR03.pdf; <https://www.alimentaciosostenible.barcelona/en/politiques-alimentaries-urbanes>. Per il caso di Barcellona si veda (Grau Noguera, 2021).

consulenza di gruppo sulla base delle esigenze precedentemente identificate. Le raccomandazioni mirano a ridurre il consumo di proteine animali, a modulare la frequenza di alcuni alimenti nei menu (carni rosse, frittture, dolci a base di latte, alimenti ultra-lavorati), a promuovere l'uso di olio di oliva e acqua filtrata e ad aumentare la percentuale di prodotti alimentari locali, freschi, di stagione e biologici. Ogni scuola è invitata a definire e attuare il proprio piano d'azione, sulla base della sua situazione iniziale. Il progresso avviene su base continuativa al fine di facilitare l'attuazione del cambiamento. Inoltre, il programma offre una formazione pratica a tutti gli attori coinvolti, dal personale di cucina ai supervisori della mensa e ai familiari. Alla fine dell'anno scolastico viene effettuata una valutazione delle modifiche apportate, per misurare i progressi compiuti. Il principale punto di forza del progetto è la trasversalità del suo sistema di governance, che coinvolge diverse aree tematiche (sostenibilità, salute e istruzione) e offre una panoramica completa all'iniziativa. In definitiva, le mense scolastiche a Barcellona ma anche in altre realtà europee diventano una leva per la trasformazione del territorio, contribuendo a combattere le conseguenze negative delle emissioni di gas serra e dell'impatto dell'emergenza climatica. Sempre nella penisola iberica, Valencia è un'altra città che ha aderito al MUFPP. In questo caso gli obiettivi sono di carattere più politico come dimostra il tentativo di dare vita a un sistema partecipativo che consenta la creazione di un *Municipal Food Council* o consiglio municipale dell'alimentazione¹⁸. Nello specifico le finalità sono: creare uno spazio partecipativo delle politiche alimentari, coinvolgendo i tessuti economici e sociali, con l'obiettivo di guidare la trasformazione delle politiche alimentari; consolidare le politiche alimentari locali; migliorare la rilocalizzazione del sistema alimentare locale, promuovendo produzioni locali da consumare localmente; contribuire a un cambiamento culturale in termini di modalità di produzione del cibo e del suo impatto sulla salute, sull'economia locale, sul territorio e sul clima; generare strutture alimentari

¹⁸ https://thebcncenge.org/wp-content/uploads/2022/09/Ficha-BCH_VALENCIA_BR04.pdf

economiche che consentano agli agricoltori locali di aumentare le loro vendite attraverso canali di distribuzione corte.

Potenzialmente il *Food Council* del comune di Valencia è un'importante iniziativa ma diventa necessario trovare un equilibrio tra la sua portata comunicativa e la valutazione del reale impatto delle sue azioni. Per garantire la continuità del *Food Council*, è necessario un elevato livello di impegno politico, nonché la creazione di forme di coordinamento. È inoltre essenziale garantire che lo spazio di partecipazione e discussione produca azioni specifiche, per ridurre al minimo il rischio di greenwashing percepito. Il fatto che si tratti di uno spazio istituzionale molto vario e ibrido (pubblica amministrazione e società civile), rende essenziale trovare un equilibrio all'interno di tale diversità e integrare approcci operativi complessi per la sua gestione.

3.2 Le regioni e le competenze in agricoltura: il caso dell'Umbria

Alla fine di una lunga discussione nel parlamento italiano, la legge n. 281 del 16 maggio 1970 decretò la nascita delle regioni a “statuto ordinario”. Da questo momento in poi l'Italia viene divisa in ventidue regioni di cui cinque autonomie a “statuto speciale” (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige) e diciassette a “statuto di autonomia ordinaria” (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia, Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Salento, Basilicata, Calabria). Il trasferimento di competenze dal governo centrale di Roma ai neocostituiti enti regionali si dimostrò un'operazione insidiosa, costellata da tensioni in mancanza di un preciso piano destinato a stabilire una netta divisione di ruoli e ambiti di intervento tra amministrazioni ministeriale e regionali (Vaquero Piñeiro, 2019). Inoltre, come già accennato in precedenza, il tutto accadeva in un contesto costellato da resistenze e interventi legislativi forieri di ambiguità. Agli inizi degli anni Settanta il mondo dell'agricoltura veniva considerato un settore «scarsamente disciplinato», se si lo confrontava con l'industria e il commercio (*Regioni e agricoltura*, 1972, p. 11). Inoltre, risultava un comparto di difficile delimitazione per l'alto numero di aziende familiari e di piccoli proprietari. In Italia per certi versi parlare di agricoltura significava

penetrare nell'anima profonda del paese. Tali considerazioni di carattere generale valgono ancor di più per descrivere la situazione in Umbria, dove la maglia insediativa dimostrava un'evidente tenuta dei piccoli e medi centri di residenza e dove l'agricoltura rimaneva una voce fondamentale dei redditi familiari. I trasferimenti coinvolgevano l'intero territorio regionale e una gran parte della popolazione.

Il primo provvedimento con cui si cominciò ad affrontare la delicata questione del trasferimento alle regioni di competenze agricole fu il decreto n. 11 del 15 gennaio 1972, giudicato con il senno di poi totalmente inadeguato (*Agricoltura e Regioni*, 1972, p.7). Senza dubbio la misura legislativa costituiva un'assoluta novità; sintetizzava il tentativo di regionalizzare una materia che, insieme all'urbanistica, passava a essere di competenza esclusiva delle regioni. Si era all'inizio di un decisivo percorso sull'assetto dell'agricoltura e della politica agraria, ma emerse tutta una serie di ostacoli, a cominciare dalle risorse disponibili: su 206 milioni assegnati al ministero dell'Agricoltura nel bilancio del 1972, alle regioni ne furono concessi appena 46 (il 22%) (D'Aniello, Desideri, Serrani, 1978, p. 23). Mancando un effettivo stanziamento di fondi, le capacità operative delle regioni risultavano fortemente ridotte. Allo stesso tempo era evidente che il processo di trasferimento di risorse e competenze agli organismi regionali imponeva una revisione delle istituzioni agrarie centrali. La definizione di ambiti di intervento tra le istanze statali e quelle regionali costituì un terreno di continue mediazioni e frizioni. In un clima di scarsa collaborazione, il decreto del 1972 partiva dall'idea di fare delle regioni «organismi di pura esecutività» (D'Aniello, Desideri, Serrani, 1978, p. 33). Le regioni, in questo modo, dovevano diventare soggetti privi di un potere decisionale effettivo, con mere attività subalterne rispetto a quelle che doveva continuare a svolgere lo Stato.

La ragione di tale impostazione restrittiva rinvia al fatto che nel corso del secondo dopoguerra in Italia si era venuta a creare una composita galassia di enti che si dividevano le competenze in materia di agricoltura. Un tratto caratterizzante del governo dell'agricoltura in Italia nei decenni centrali del XX secolo fu la formazione di un apparato amministrativo diviso e frammentato territorialmente, il

quale, però, nel momento in cui cominciò a profilarsi la nascita delle Regioni con concrete competenze in agricoltura, non lasciò di esercitare un'azione di rallentamento. Questo spiega perché le poche Regioni che cercarono effettivamente di introdurre elementi di novità trovarono numerose difficoltà e ostacoli. Emergeva il rischio di creare un'intelaiatura regionale che non mettesse in discussione il sistema esistente nel suo complesso, contribuendo a rendere ancora più confuso il quadro degli interventi e dei soggetti coinvolti. Si venne a creare un «disordine funzionale» che contribuì in maniera decisiva a imbrigliare il passaggio delle funzioni, con un percorso dominato dalla confusione e dall'indeterminatezza di ruoli e competenze (D'Aniello, Desideri, Serrani, 1978, pp. 11-18.)

Numerosi compiti e strumenti operativi, in effetti, strettamente interconnessi e intrecciati continuarono a rimanere di competenza centrale. Un altro manifesto limite della legge del 1972 si riscontra nella totale mancanza di coerenza sul terreno del trasferimento del personale alle Regioni, alle quali fu assegnato uno scarso 30% delle risorse umane, che, nel caso delle figure con funzioni direttive, scendeva addirittura al 21%. Se i primi tentativi di regolamentazione lasciarono intatti molti dei nodi sui rapporti funzionali tra lo Stato e le Regioni, le criticità del decreto riguardavano anche le funzioni internazionali da affidare alle Regioni. Il decreto presidenziale non faceva alcuna menzione alla partecipazione delle Regioni nella costruzione dei rapporti con la Cee, così come la normativa taceva sull'attuazione delle direttive comunitarie le quali, in mancanza di indicazioni precise, rimanevano competenza degli organismi statali.

In base a quanto stabilito dal decreto del 1972, gli organi statali si riservavano l'applicazione dei regolamenti, delle direttive e, in generale, degli atti comunitari sui prezzi e sul funzionamento dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture produttive. A tutti gli effetti, e in considerazione di quanto stabilito dal decreto, si alzarono subito voci critiche che esigevano una radicale inversione di rotta, insistendo sulla necessità di avere a disposizione una legge più favorevole e che andasse effettivamente nella direzione di offrire alle Regioni concreti strumenti di governo. Agli inizi degli anni Settanta gli errori compiuti sul piano politico-legislativo apparivano ancora più gravi dinanzi alla difficile situazione che stava attraversando il comparto agricolo nel suo complesso

(Desideri, 1981, pp. 236-237). La crisi dell'agricoltura era manifesta e il settore appariva dominato da un'incompleta modernizzazione. La debolezza imponeva un drastico intervento delle istituzioni, la realizzazione di programmi di rilancio, il sostentamento di piani per l'assistenza tecnica, la ricerca e la sperimentazione.

Tutto ciò accadeva in Europa, mentre in Italia, bloccata dalle tante contraddizioni e tendenze contrastanti che impedivano un'effettiva partecipazione alla costruzione della politica agraria comunitaria, il confronto risultava monopolizzato dai margini di intervento da concedere alle Regioni. Perciò, l'avvio dell'esperienza regionale rappresentò un momento di fondamentale rinnovamento, consentendo la creazione di un apparato istituzionale tenuto a confrontarsi con i processi di trasformazione in atto (Laschi, 1999; De Filippis, Salvatici, 1991). I tanti limiti derivanti da un atto di regionalizzazione delle competenze in agricoltura che paradossalmente finì per rafforzare le competenze dello Stato, furono affrontati dalla legge 382 del 1975. Molte delle osservazioni critiche che si erano venute accumulando trovarono soluzione all'interno di una cornice che prevedeva una precisa distinzione delle materie, dividendole in agricoltura-produzione (attività produttive) e agricoltura-protezione (ambiente, difesa del suolo, bonifica, foreste, caccia). Nel momento in cui, nel corso degli anni Ottanta, il settore dell'agricoltura appariva attraversato da profondi fattori di debolezza strutturale, cominciò a emergere un nuovo orientamento. In Italia, tanto la deindustrializzazione dopo le crisi energetiche, quanto il consolidamento della piccola industria manifatturiera dei distretti della cosiddetta Terza Italia (Bagnasco, 1977; Becattini, 2000), determinano un cambiamento nel rapporto fra l'agricoltura e l'industria: in parte si ridimensionò la dicotomia precedente, in quanto le industrie apparivano insediate in contesti prevalentemente rurali. In questo modo si cominciò a creare un modello di sviluppo economico che non vedeva in modo dicotomico agricoltura e industria, anzi progressivamente venne a configurarsi un diverso concetto di identità agricola. Si rendeva imprescindibile passare dalla semplice crescita quantitativa a una visione di

economia sostenibile in moto tale che il settore agro-forestale avesse i requisiti per giocare un ruolo trainante. Risultavano ridimensionati la funzione meramente di produzione di beni, a favore di un complesso di funzioni riconosciute centrali per lo sviluppo e il benessere della società. L'ambiente, in questo modo, divenne un elemento fondamentale che si coniugò con la dimensione agricola tradizionale per condurre a una valorizzazione di sistemi divenuti marginali nel processo di crescita agricola. Il rinnovamento del settore in questi anni si caratterizzò per la riscoperta delle identità territoriali nella consapevolezza che il modello adottato dal 1945 non bastasse più per affrontare le esigenze di un settore così complesso.

Al fine di semplificare i processi di trasformazioni accaduti nell'agricoltura italiana dopo la metà del secolo XX vale la pena di soffermarci sulla situazione dell'Umbria, una delle regioni che presentava una delle strutture produttive agrarie più arretrate al momento della nascita delle regioni. All'epoca del primario censimento generale dell'agricoltura (1961) (Cicoria, 1965) in Umbria si contabilizzavano 26.273 aziende a colonia parziaria; nel 1970 le aziende governate in regime di mezzadria erano calate a 10.555, per scendere ulteriormente nel 1982 ad appena 2254. La velocità di tale processo si riscontra anche guardando la superficie complessiva delle aziende a conduzione mezzadrile: in meno di un ventennio si materializzò un decremento da 326.842 a 32.818 ettari (*Piano regionale di sviluppo*, 1973). Il crollo dell'appoderamento mezzadrile ebbe come principale conseguenza la crescita delle aziende a conduzione diretta da parte dei proprietari.

Nonostante le aziende familiari costituiscano una componente significativa del mondo contadino umbro, esse hanno generato un minor numero di indagini, relegate in un cono d'ombra dal maggior interesse, anche in ragione del dibattito tra le forze politiche, per le condizioni di vita dei mezzadri, assurti a emblema dell'arretratezza del mondo contadino. Pur rimanendo in superficie, anche dalla sfaccettata realtà produttiva della piccola proprietà agraria alcune cifre appaiono molto significative. È vero che nel trentennio 1961-1991 in questo specifico settore l'incremento fu del 23,70% (da 44.839 a 55.498 aziende), ma già nel 1961 le aziende a conduzione diretta superavano quelle mezzadrili del 70%. Un altro dato da considerare è la superficie secondo la tipologia di

conduzione aziendale: nel 1961 la mezzadria occupava 326.842 ettari (42%), le aziende con salariati 272.422 (35%) e quelle a conduzione diretta 179.486 ettari (23%); alla fine del secolo, nel 2000, la mezzadria era un evocativo ricordo del passato, le aziende con salariati rimanevano stabili intorno ai 283.523 ettari (36%), mentre quelle a conduzione diretta equivalevano a 408.169 ettari (63%) (Moroni, 2013).

Risulta innegabile che, in numeri assoluti, negli ultimi decenni del ventesimo secolo la superficie destinata all'agricoltura in Umbria si è ridotta fino ai 536.676 ettari del 2010, ma dall'andamento statistico emergono questioni piuttosto interessanti: se la scomparsa del regime mezzadrile lo possiamo interpretare come il risultato di una tumultuosa e contraddittoria trasformazione in pieno boom economico degli anni sessanta (Covino, Gallo, 1988), la traiettoria delle piccole aziende familiari rinvia a una realtà socio-economica la cui conoscenza in dettaglio ancora attende ricerche specifiche. Il risultato più evidente di questi cambiamenti è la formazione in Umbria di una struttura nettamente divisa in due: da un lato un pulviscolo di piccole e piccolissime unità a conduzione familiare a 32.818 ettari. Il crollo dell'appoderamento mezzadrile ebbe come principale conseguenza la crescita delle aziende a conduzione diretta da parte dei proprietari. Nonostante le aziende familiari costituiscano una componente significativa del mondo contadino italiano in generale, esse hanno generato un minor numero di indagini, relegate in un cono d'ombra dal maggior interesse, anche in ragione del dibattito tra le forze politiche, per le condizioni di vita dei mezzadri, assurti a emblema dell'arretratezza del mondo contadino.

Dualismo consolidatosi nel tempo fino a conferire all'agricoltura di molte regioni italiane forte dose di staticità, perché, se da un lato le piccole aziende di collina possono essere assurti a baluardo di una presenza umana sul territorio fino a contenere i processi di abbandono e degrado ambientale, dall'altro le ridotte dimensioni costituiscono un reale fattore di fragilità. Bipolarismo piuttosto radicato anche come conseguenza di significativi processi di aggregazione e di superamento dell'eccessiva

frammentazione fondiaria (Fanfani, 2000, p. 36; Pennacchi, Ventura, 2001, pp. 343-344). In ogni caso, a tutti gli effetti risulta evidente che il processo di regionalizzazione delle competenze in agricoltura coincide nel tempo con quanto fotografato dai censimenti ufficiali: dunque si comprende meglio come agli inizi degli anni Settanta non si trattasse di un semplice trasferimento tecnico di funzioni, ma di dotare l'ente regionale degli strumenti e delle risorse con cui affrontare il settore primario alle prese con un cambiamento epocale. Per la nascente struttura politico-amministrativa regionale, una metamorfosi così radicale rappresentava una vera e propria cartina al tornasole con la quale confrontarsi dopo un intenso impegno decennale di studio e dibattito.

Non si dovette attendere molto tempo per avere la prima legge in materia di agricoltura e ambiente promossa dalla Regione Umbria, la n. 14 del 19 luglio 1972. Utilizzando il caso dell'Umbria come esempio delle trasformazioni accadute nell'agricoltura italiana, la legge aveva come campo di intervento l'esercizio di funzioni in materia di agricoltura, foreste e pesca nelle acque interne. Il testo esordisce nell'articolo 1 ricordando che:

«fino all'entrata in vigore della normativa regionale di delega agli Enti locali prevista dall'art. 71 dello Statuto, le funzioni in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne elencate dagli articoli 1 e seguenti del Dpr 15 gennaio 1972, n. 11, erano esercitate dagli organi regionali secondo le specifiche attribuzioni indicate dalla presente legge».

In materia di agricoltura, l'articolo due elenca le competenze del consiglio regionale: 1) classificazione delle aree di bonifica integrale dei bacini montani e delle zone depresse; 2) elaborare i piani generali; 3) determinare i criteri per la ripartizione delle disponibilità finanziarie di competenza regionale dei fondi nazionali; 4) approvare i programmi regionali di intervento da proporre al ministero dell'Agricoltura e delle foreste in applicazione dei regolamenti della Cee relativi alle strutture agricole; 5) formulare i criteri per l'utilizzazione dei boschi e dei terreni destinati al pascolo; 6) deliberare il calendario venatorio, la disciplina delle bandite e delle riserve di caccia e di ripopolamento; 7) istituire e revocare le riserve di caccia e pesca nelle acque interne e fissare le norme sulla piscicoltura e il

ripopolamento ittico. Per questa fase iniziale è stato osservato che si trattò sostanzialmente di adattamento alle indicazioni generali comunitarie (Chiatti, 2013-14, pp. 280-281). In questo modo, e trattandosi di un semplice adeguamento a quanto stabilito da altri soggetti politici, venne a mancare, appena nato l'ente Regione, un'azione rivolta a mettere in pratica le opportunità di programmazione, trascurando così quanto previsto dalle deleghe per dare effettiva concretezza a quelle che erano le reali esigenze locali. A partire da una posizione piuttosto prudente, il piano regionale di sviluppo per gli anni 1973-1975 riconosceva che l'agricoltura appariva costellata da problemi e difficoltà, nel momento in cui lo scenario nazionale mostrava un drastico rallentamento dei ritmi di crescita precedenti e un acuirsi delle disuguaglianze territoriali (Iuzzolino, Pellegrini, Viesti, 2013).

Ulteriormente, la stessa politica europea, attenta al sostegno dei prezzi e alla difesa dei redditi, non incoraggiava riforme di struttura. Trasferiti al caso concreto dell'Umbria, tranne per il tabacco, gli orientamenti agrari comunitari avevano in buona sostanza stabilizzato gli ordinamenti, consolidando la vocazione cerealicolo-zootecnica dell'agricoltura appesantita dalla prevalenza di aziende troppo piccole, dalla difficoltà di accesso al credito, dall'invecchiamento della popolazione rurale, dalla carenza di un'adeguata rete di infrastrutture e servizi, dai bassi redditi e dalla scarsa qualificazione degli addetti (*Piano regionale di sviluppo*, 1973, p. 41). Molti dei problemi dinanzi ai quali si trovò la classe politica regionale erano di vecchia data e agli inizi degli anni Settanta apparivano ancora più gravi per i ritardi accumulati nei programmi di riforma e per il fatto che gli organi pubblici non riuscivano a orientare efficacemente gli operatori privati verso gli obiettivi ritenuti più idonei. Inoltre, la necessità di riordinare le funzioni espletate fino al 1972 da una pluralità di uffici periferici dipendenti dal ministero dell'Agricoltura (Ispettorati dell'agricoltura, delle foreste, di irrigazione, di bonifica) contribuiva ad aumentare il tasso di complessità. Per tutto ciò e in considerazione delle competenze politiche, per la regione la principale sfida era quella di abbandonare il vecchio concetto dell'agricoltura quale serbatoio di forza lavoro, per rendere il settore efficiente e moderno. Da qui

scaturì pure la necessità di portare a termine delle indagini sulle caratteristiche strutturali di lungo periodo dei singoli territori. Nei primi due anni di vita della regione dell'Umbria, per il settore primario furono preventivati 52,995 miliardi di lire, di cui il 44,4% a carico del finanziamento regionale e il 55,6% restante come stanziamenti statali. Le voci principali erano le infrastrutture aziendali e l'elettrificazione (20.957 miliardi di lire), la forestazione (12.790 miliardi) e la zootecnia (8.918 miliardi); poi venivano le bonifiche (4.445 miliardi), l'olivicoltura (1.305 miliardi) e la vitivinicoltura (1,61 miliardi).

Mettendo in pratica quanto previsto dalla cosiddetta legge Quadrifoglio del 1977 in materia di piani settoriali di intervento (Pennacchi, Ventura, 2001, pp. 353-355), la successiva legge organica in materia di agricoltura fu la n. 18 del 26 aprile 1977, avente come obiettivo principale quello della concessione di crediti e aiuti finanziari alle aziende e alle cooperative (Stefanetti, 1996, p. 169). La legge mirava all'erogazione di prestiti per un ammontare totale di 720 milioni di lire destinati, in prevalenza, all'assistenza tecnica, all'elaborazione di piani di zona, alla meccanizzazione e al miglioramento delle strutture aziendali. Senza poter passare in rassegna la pluralità di iniziative legislative intraprese fra gli anni Settanta e Ottanta, l'emanazione dei piani pluriennali di sviluppo regionale, reputati l'unico strumento possibile onde a fermare il declino in atto, un altro intervento di rilevante importanza fu la legge n. 23 del 14 maggio 1979 sulla gestione del patrimonio agro-forestale (Stefanetti, 1996, p. 175). Diversamente da altri paesi europei in Italia i boschi si identificano con i territori montani. Orientativamente più del 95% delle aree forestali è localizzato nel territorio di montagna. Perciò in Italia la questione "montagna" coincide di fatto con i problemi forestali (pettinella, 2020, pp. 471-486).

Secondo quanto indicato dall'articolo 4 appena citato, era di competenza della Regione: la difesa del suolo e dell'assetto idrogeologico nonché la tutela dei boschi dagli incendi e dai parassiti; la costituzione di allevamenti di selvaggina da destinare al ripopolamento faunistico; la creazione di parchi naturali e riserve per la salvaguardia di zone di particolare pregio naturalistico; il ripopolamento ittico; la ricerca scientifica; le attività ricreativo-culturali; l'incremento dell'industria del legno e dei

suoi derivati; l'intensificazione dell'attività zootecnica; la promozione di impianti selvicolturali d'avanguardia e di iniziative artigiane nel settore del legno, garantendo la necessaria assistenza tecnica. I piani economici dovevano essere predisposti dalle Comunità montane e approvati dal Consiglio regionale. Misura destinata a incidere e modificare le condizioni di vita e di lavoro predominanti nelle campagne umbre, il 6 marzo 1975 venne approvata la legge per lo sviluppo dell'elettrificazione rurale. Nel suo articolo 1 esordisce ricordando che le disposizioni della presente legge sono dirette a promuovere, in armonia con i principi stabiliti dallo Statuto regionale e in conformità a quanto previsto dall'articolo 19 della legge n. 910 del 27 ottobre 1966, interventi volti a realizzare piani di elettrificazione in favore degli insediamenti rurali e delle attività inerenti alla raccolta, conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli nell'ambito del territorio regionale (Stefanetti, 1996, pp. 164). L'80% della spesa per compiere l'operazione di elettrificazione delle aree rurali era a carico della Regione. Per l'attuazione fu autorizzata una spesa complessiva di 2,008 miliardi di lire, così ripartita: 658 milioni per il 1975 e 450 per ciascuno degli anni dal 1976 al 1978, con la creazione di una nuova voce di bilancio denominata «Interventi a favore dell'elettrificazione agricola». La giunta regionale era autorizzata a contrarre, alle migliori condizioni del mercato finanziario e, comunque, a un tasso non superiore al 14%, mutui da estinguere nel periodo massimo di trent'anni, con rate di ammortamento decorrenti dal 1° gennaio 1976. Negli stessi anni si deve pure ricordare la legge regionale n. 34 del 24 ottobre 1989 a favore della proprietà coltivatrice-diretta e l'avvio di azioni di riordino fondiario.

Nell'ottica di concorrere all'azione di adeguamento delle aziende agricole umbre ai nuovi orientamenti della politica strutturale della Comunità economica europea, la regione, onde favorire il consolidamento e lo sviluppo della proprietà coltivatrice-diretta si faceva carico del pagamento degli interessi relativi a mutui di durata quindicennale per l'acquisto di terreni. Tuttavia, nel momento in cui veniva recepita la legislazione nazionale e si portavano a termine investimenti cospicui nell'ottica della

modernizzazione dell'agricoltura, lo statuto dell'Umbria, deliberato dal consiglio regionale il 25 novembre 1970 e promulgato dal presidente della Repubblica il 22 maggio 1971 (Volpi, 2016), faceva proprio il principio di costituire una realtà politico-amministrativa che fosse in grado di «promuovere un equilibrato assetto del territorio diretto a creare un ambiente idoneo a soddisfare compiutamente le esigenze della persona umana» (Vaquero Piñeiro, 2014); in questo scenario il testo statutario indicava come obiettivo strategico l'elaborazione di politiche tese alla difesa del suolo e del paesaggio, alla tutela delle risorse naturali, dell'ambiente ecologico e del patrimonio storico, artistico e archivistico. Infatti, gli anni Settanta furono scanditi da un susseguirsi di interventi legislativi ora sui parchi naturali, ora sulle zone montane, ora sulla salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio agro-forestale. Perciò, negli anni Settanta si venne in concreto a configurare una doppia sfera di azione per quanto riguardava le politiche agricole e quelle ambientali, due concetti che da allora hanno camminato in parallelo, incrociandosi e sovrapponendosi spesso. Vediamo alcuni passaggi fondamentali della formazione in Umbria, già dai primissimi anni Settanta, di un impianto legislativo rivolto a disciplinare e tutelare aspetti ambientali di notevole significato¹⁹.

Nel 1973 fu insediata la commissione regionale per la consulenza tecnico-amministrativa in materia di urbanistica e beni ambientali. Nel 1976 il piano regolatore generale di Assisi, approvato con decreto ministeriale 30 marzo 1972 e in base a quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 1497 del 29 giugno 1939, assunse a tutti gli effetti anche il valore e l'efficacia di piano territoriale paesaggistico (Stefanetti, 1996, p. 167; Famiglietti, Pignatelli, 2015). Nell'ottica di una precoce attenzione verso le problematiche di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale si possono collocare le leggi per laghi di Alviano e di Colfiorito e del monte Pausillo (legge regionale n. 42 del 17 maggio 1980) e per la valorizzazione dei territori collinari e montani (legge regionale n. 44 del 17 maggio 1980) (Stefanetti, 1996, pp. 179-180). Altri e fondamentali tasselli furono collocati con la legge n. 15 del 18 marzo 1977, destinata alla valorizzazione dei territori montani, e con la legge n. 40 dell'11 agosto 1978 per la

¹⁹ Le politiche comunitarie in tema ambientale cominciarono soltanto nel 1973 con l'emanazione di una serie di programmi in cui venne prevista l'integrazione della politica ecologica con tutte le altre politiche comunitarie. Sul tema di veda (Fanfani, Gatti *et al.*, 1994, p. 459).

salvaguardia dell'ambiente naturale e per la protezione degli alberi e della flora spontanea. In ogni caso, l'iniziativa che a metà degli anni Settanta simboleggiò il passaggio da un'agricoltura tradizionale a un'altra permeabile ai cambiamenti in atto nella società italiana ed europea in termini di consumi e di prodotti agroalimentari di qualità, fu la costituzione di una Commissione regionale per lo studio delle domande di riconoscimento delle denominazioni di origine di mosti e di vini. Le iniziative legislative in materia ambientale trovarono modo di intensificarsi nel corso degli anni Ottanta. Da questo punto di vista meritano di essere ricordate le leggi n. 16 del 2 aprile 1982 (studi e ricerche per la programmazione e pianificazione ambientale) e la n. 7 del 6 marzo 1985 (finanziamento per interventi di tutela e valorizzazione dei beni ambientali, del paesaggio umbro e delle bellezze naturali).

Stante l'importanza del secondo provvedimento, è opportuno soffermarsi su alcuni dei suoi articoli più rilevanti. Anzitutto la normativa definisce i soggetti d'intervento: parchi e ambienti naturali e singolarità geologiche di cospicuo interesse scientifico e/o paesaggistico; ville, giardini e parchi siti in particolari contesti paesaggistici o storico-ambientali che possono essere destinati alla pubblica godibilità con idonee modalità d'uso e di gestione; complessi di cose immobili costituenti un caratteristico e tradizionale insieme storico-urbanistico o territoriale, e singoli elementi componenti la tipologia d'insieme; punti di visuale, aree verdi, itinerari turistico-culturali con peculiarità storico-ambientali. Lo stanziamento previsto era di 150 milioni di lire. Altresì tra il 1981 e il 1987, una serie di leggi di grande importanza centrarono l'obiettivo di disciplinare e promuovere lo sviluppo di aziende ricettive e di agriturismi, strutture che agli inizi degli anni Ottanta conoscevano una rapida crescita al di fuori di una precisa cornice normativa. In generale, e a dimostrazione di un processo in piena fase di definizione, le prime e pionieristiche forme di turismo rurale erano considerate attività complementari all'agricoltura, in quanto costituivano una risorsa che poteva concorrere all'incremento del reddito delle famiglie contadine, impegnate nel darsi nuovi assetti aziendali e prospettive economiche (Vaquero Piñeiro, 2014, pp. 176-177). Anche per via legislativa in Umbria cominciò a

prendere forma il convincimento che ai turisti che si riversavano sulle spiagge alla ricerca del canonico «sole e ombrellone» era auspicabile diversificare l'offerta turistica, anzitutto in una regione come l'Umbria, che doveva fare leva sulle potenzialità derivanti dall'ambiente e dalle caratteristiche dei singoli territori. Per questa via l'agriturismo offrì alla società rurale nel suo complesso una prima occasione di entrare in contatto con l'articolato e mutevole settore dei servizi e della creazione di strutture per il tempo libero. Contestualmente, nel 1983, venne emanato il Piano urbanistico territoriale, con il quale si affrontò l'uso del territorio regionale in funzione delle sue specifiche potenzialità e peculiarità; in particolare, si introdusse il criterio di mantenere la destinazione dei terreni agricoli più pregiati.

Si delinearono, in questo modo, «nelle diverse zone sottoposte a tutela vincolistica, non solo i divieti di fare, bensì anche le possibilità vocazionali e programmatiche di tipo positivo» da sostenere con gli opportuni incentivi, contributi e agevolazioni fiscali (Torquati, Santucci, Musotti, 2006). Dai canoni basati sul tradizionale modello di agricoltura post-mezzadrile, si passava all'idea molto più ricca di variabili di società e sviluppo rurale. La promozione del turismo finiva per fondersi con la valorizzazione delle attività agrarie intese come risorsa da mettere al servizio di un più ampio concetto di sviluppo rurale. Risultava evidente come, nel momento in cui la progressiva industrializzazione dell'agricoltura imponeva una crescente razionalizzazione degli input, riducendo gli investimenti nelle zone in via di progressiva marginalizzazione per concentrarli nelle aree di pianura e di collina, le attività turistiche e un diverso concetto di territorio rurale (Fanfani, Gatti, *et al.*, 1994, p. 474) potevano dimostrarsi una valida alternativa reddituale mentre favorivano la permanenza della popolazione nelle zone più svantaggiate. Sul finire del Novecento il turismo rurale e la trasformazione multifunzionale delle aziende si profilavano come la chiave di volta che avrebbe consentito alle aree interne di non perdere il contatto con quelle più dinamiche.

3.3 La multifunzionalità

Prima della fine del XX secolo, negli ambienti europei si cominciò a parlare sempre con maggiore insistenza della necessità di riconvertire l'agricoltura del continente in chiave di multifunzionalità. A partire dal 1998 la Commissione ha presentato le proposte regolamentari per la riforma della PAC inserite nella cosiddetta Agenda 2000, che avevano formalmente *"lo scopo di fornire un contenuto concreto a quello che dovrà essere, nei prossimi anni, 'il modello agricolo europeo'"*. Se nell'attualità il concetto viene adoperato con grande assiduità, in un primo momento si trattò anzitutto di spiegare agli operatori economici il senso di tale trasformazione. Fino agli anni Ottanta-Novanta del secolo scorso l'agricoltura europea continuava a rimanere largamente ancorata ai modelli nati con l'industrializzazione che imponeva una visione prettamente produttivistica.

Tuttavia con la crisi industriale di fine secolo la quale colpì anzitutto i grandi complessi industriali urbani, si rese sempre più evidente che il settore primario dei paesi europei doveva compiere una decisa svolta, anche come conseguenza dell'entrata nell'Unione di alcuni paesi come il Portogallo, la Grecia e soprattutto la Spagna a forte vocazione agricola. Dunque il settore agricolo comunitario non poteva rimanere fedele a vecchie e ormai superate logiche orientate essenzialmente a garantire in primo luogo il reddito degli agricoltori attraverso uno stretto controllo dei prezzi e delle eccedenze. La versione iniziale della politica agricola comunitaria, arrivata allo scadere del secolo dimostrando di possedere numerosi limiti per affrontare la trasformazione dell'economia globale, imponeva una riforma e la "multifunzionalità veniva presentata come il carattere saliente di quel modello agrario europeo che la riforma della PAC doveva tutelare e promuovere" (Espositi, 2014). Si rende imprescindibile introdurre dei nuovi stimoli, capaci non soltanto di garantire il reddito dei lavoratori e imprenditori della terra ma allo stesso di fare dell'agricoltura un bene al servizio dell'intera comunità. Come afferma Roberto Henke tale aggiornamento passava dalla "trasformazione in senso multifunzionale dell'impresa agricola" (Henke, 2004). In estrema sintesi, l'agricoltura multifunzionale

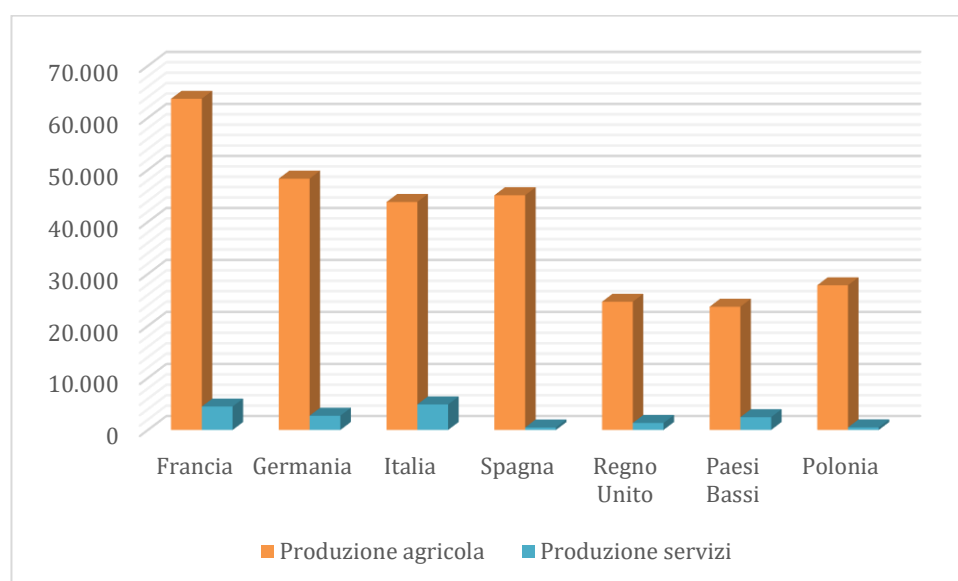
comprende tre ambiti di intervento che riguardano le relazioni con lo spazio (ambiente, paesaggio), con la produzione (salubrità, sicurezza e qualità degli alimenti) e con i servizi (gestione aree rurali, turismo, servizi sociali) (Durand, Van Huylenbroeck, 2003). Perciò risulta pienamente condivisibile l'opinione secondo la quale la multifunzionalità di riempi di valore economico nella misura in cui diventa una scelta aziendale per diversificare le attività rispetto alla domanda di beni e servizi da parte dei consumatori (Henke, Salvioni, 2010, p. 3).

A partire da queste posizioni, sono cresciute le indicazioni sulla necessità di potenziare il profilo multifunzionale dell'agricoltura in chiave di settore in grado non solo di produrre beni alimentari, ma anche di erogare servizi all'intera società: conservazione della biodiversità e del paesaggio, fornire sicurezza idrogeologica, garantire la conservazione del patrimonio patrimoniale e ambientale. In breve, la multifunzionalità si sta dimostrando un elemento determinante per fornire alle imprese agricole un insieme di stimoli in modo tale da diversificare le fonti di reddito, rafforzare la saldatura con il territorio, raggiungere un maggior livello di autonomia nel cambiante contesto economico e tecnologico.

Quando si entra nel merito della multifunzionalità e la sostenibilità in agricoltura di solito si tende a parlare di "sfida" non soltanto per le aziende agricole ma anche per l'intera filiera dalla parte politico-istituzionali ai singoli operatori economici presenti nel territorio. Lo stesso si può dire per il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla strategia «UE 2020» che vede nella conoscenza un fattore di ricchezza così come guarda con attenzione al coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa e alla costruzione di un'economia competitiva ma allo stesso tempo interconnessa e più verde. Se adesso prendiamo in esame il testo del parlamento europeo sulla multifunzionalità e la riforma della PAC (Appendice documentaria, 4), si dichiara che le politiche di sviluppo rurale devono porre maggiormente l'enfasi sul miglioramento sostenibile delle condizioni quadro economiche, regionali e sociali; che bisogna lavorare per avere in Europa una struttura agraria molteplice e funzionale. Il valore della produzione agricola europea nel 2016 supera i 400 miliardi di euro, di cui oltre 365 miliardi provenienti da produzioni di beni e oltre 20 miliardi di attività di servizio. Nel

contesto europeo, l'agricoltura italiana si dimostra particolarmente aperta alla multifunzionalità come dimostrano gli 4,9 miliardi di euro risultato da attività di servizi secondari, dopo l'Italia viene la Francia con 4,5 miliardi e la Germania con 2,7 miliardi (*Multifunzionalità agricola e agriturismo*, 2017, p. 22.).

Figura 4. Produzione agricola di beni e di servizi nei paesi europei (2017). Miliardi di euro



Fonte: *Multifunzionalità agricola e agriturismo* (2017), p. 23.

Sebbene non risulta semplice arrivare a delle sintesi statistiche dal momento in cui la multifunzionalità rinvia a una variegata realtà socio-economica, è indubbio che un altro aspetto che diventa oggetto di riflessione nel momento in cui si stava verificando un cambiamento nella struttura della base agricola dell'Europa è l'importanza economica derivante dall'offerta turistica rurale come dimostra la traiettoria degli agriturismi (Mariano Cavaco, 1995). Riprendendo parzialmente i risultati di una precedente ricerca (Vaquero Piñeiro, M., de Salvo, P., Giommi, F. (2019), possiamo riconoscere come sufficientemente definito il quadro epistemologico di riferimento e acquisita una tradizione di studi sulla capacità che ha avuto il turismo rurale nell'imprimere un profondo cambiamento all'economia agricola.

Dalla seconda metà del XX secolo l'Europa rurale si ha collocato al centro di un processo di trasformazione in base al quale il mondo rurale ha passato da essere un "paesaggio di produzione" e un "paesaggio di consumo". Questo cambiamento deriva da una pluralità di processi sociali e culturali, come ad esempio la crescente mobilità e integrazione tra beni, servizi, persone e conoscenze provenienti da diverse aree territoriali, comprese le aree rurali e urbane, oltre a uno stile di vita più sano associato a un nuovo concetto di benessere. Sotto queste circostanze, l'agricoltura ha acquisito un nuovo significato, diventando una priorità delle zone rurali sviluppo. Negli ultimi anni, numerosi studi hanno sottolineato il rapporto dell'agricoltura con l'ambiente, con altri settori economici, e con la società in generale.

In questo quadro, le successive riforme della politica agricola comune (PAC) hanno progressivamente ampliato il campo di azione dell'intervento, trasformandolo da semplici aiuti finanziari a favore dello sviluppo rurale a una visione molto più ampia e organica in grado di includere le tematiche dell'ambiente, della qualità della vita, della tutela del paesaggio, della multifunzionalità. La crescita del turismo rurale va collocato nel contesto della cosiddetta "rivincita delle campagne" (Barberis, 2009) che ha portato con sé un crescente interesse per l'identità dei luoghi e delle comunità (Becattini, 2015). In questo modo si realizza un nuovo concetto di sviluppo rurale legato a una visione molto più articolata del ruolo dell'agricoltura tipica della ruralità post-postindustriale o post-moderna. Tutto ciò come parte della progressiva affermazione di un'agricoltura multifunzionale e in linea con gli indirizzi della Comunità Economica Europea (Nazzaro, 2008).

Dagli '60 in Italia e in tutta Europa si inizia a parlare della necessità di favorire i servizi di accoglienza nelle aziende agricole. Nel caso italiano, il primo intervento legislativo tendente a disciplinare il funzionamento degli agriturismi è del 1985, grazie alla quale fu introdotto fra le attività derivanti dall'azienda agraria, anche quelle di accoglienza turistica esercitata dagli imprenditori agricoli. Successivamente con il Decreto Legislativo n.228 del 18 maggio 2001 si stabilisce che l'attività di trasformazione di vendita riguarda prodotti prevalentemente propri. Si precisa che rientrano fra i servizi, le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale. La seconda

legge quadro sull'agriturismo è del 20 febbraio 2006. A livello nazionale un ulteriore intervento legislativo a ulteriore dimostrazione che si tratta di una tematica in continua evoluzione, si verificò con la legge 141 del 18 agosto 2015 sull'agricoltura sociale (Galasso *et al*, 2017). Come indicano i piani di sviluppo rurale, strumento comunitario attraverso il quale passa gran parte degli aiuti finanziari alle aziende agricole e alla campagna in generale, si rafforza la dimensione multifunzionale dell'economia delle famiglie agricole²⁰. In maniera al quanto succinta si potrebbe dire adesso che il ritorno a utilizzare un termine come la “multifunzionalità” di fatto impone di indagare i percorsi evolutivi delle aziende agricole. Come è noto, la “multifunzionalità”, pur essendo un concetto di recente recupero, in realtà indica una caratteristica che da sempre hanno avuto le aziende agricole. Perciò si assiste a un meccanismo di recupero di un tradizionale indirizzo economico. E' vero che adesso si parla per le aziende agricole di attività legate al turismo o ai servizi sociali, ma i principi di funzionamento rimangono sempre validi in quanto l'attività agricola quasi per definizione impone una visione estremamente flessibile e in continuo adattamento alle circostanze generali in continuo cambiamento. Se da un lato si assiste alla riduzione delle aziende agricole attive, dall'altro si prospetta un impegno sul fronte della qualità, tanto dei beni quanto dei servizi, creando delle fonti di reddito diversificate in grado di concorrere a un concreto fattore di rilancio del mondo rurale.

Come dimostra l'espansione delle attività rurali derivanti dal turismo enogastronomico, l'Organizzazione mondiale del turismo (OMC) attribuisce una crescente importanza al turismo connesso al cibo e al paesaggio (Harvey, White, Frost, 2013). Non a caso un'alta percentuale degli attuali turisti scelgono i luoghi da visitare in funzione dell'offerta gastronomica e dei vincoli che intercorrono tra ambiente e prodotti locali. In questo modo nel corso dei primi decenni di questo secolo si è rafforzato il rapporto tra tempo libero, turismo, riscoperta del cibo e operatori economici rurali.

²⁰ Dalle indagini realizzate negli anni '80 del XX secolo, si evince che più del 30% delle famiglie contadine svolgeva delle attività che consentiva una sostanziale diversificazione del reddito agricolo. Si veda (Pedrini Palmieri, 1990).

I prodotti tipici locali in Italia rappresentano una componente determinante dello sviluppo endogeno dei sistemi territoriali o “distretti del cibo”, per le notevoli ricadute economiche, sociali e turistiche che essi hanno. Grazie alla promozione della tipicità, la funzione produttiva agricola si integra con nuove e diversificate funzioni come la salvaguardia dell'ambiente e del territorio, la conservazione della cultura e le tradizioni rurali, e la creazione di spazi e luoghi interessati da nuove dinamiche economiche e sociali (Timothy, Boyd, 2003).

I dati sul settore agriturismo italiano, emblema del cambiamento che ha conosciuto l'agricoltura e la società rurale negli ultimi decenni, in Italia nel 2021 esistevano 25.390 aziende autorizzate all'esercizio dell'agriturismo (*Annuario dell'agricoltura italiana*, 2022, p. 269). Il 43% si localizzano nelle regioni del nord, il 36% nel centro e il 20% nel sud. Uno degli elementi che contribuiscono a evidenziare la diffusione del settore agriturismo è il numero di comune che ospitano esercizi in questo specifico settore che, come risulta evidente, si colloca tra il turismo e l'agricoltura. Sono 5.034 i comuni italiani, pari al 63% del totale, che sono sede almeno un agriturismo, mentre nel 2017 tale percentuale era di 53%. Un altro aspetto degno d'interesse è il numero di aziende agrarie con attività turistiche la cui titolarità ricade su una donna. Nel 2021, in totale, sono 8.762 gli agriturismi gestiti da donne. Senza dubbio gli agriturismi così come si sono sviluppati negli ultimi anni anche grazie alla legislazione nazionale ed europea a favore della imprenditorialità femminile, costituiscono un ambito economico che ha permesso un significativo inserimento di donne nel mercato del lavoro. La crescita più significativa si è riscontrata nelle regioni meridionali (+4,8%), in particolare in Sicilia (+21%). Da questo punto di vista, un altro aspetto che indica i cambiamenti sociali accaduti nel settore agricolo negli ultimi decenni è la commistione che si è venuta a creare tra agriturismi e agricoltura sociale, un binomio che tende a fondersi nel caso di aziende gestite da donne. Nel suo complesso, la diversificazione dei servizi offerte dagli esercizi agrituristici caratterizza il settore italiano e lo rende più resiliente di fronte al turismo rurale in generale, oltre che di fronte al manifestarsi di crisi congiunturale come ha dimostrato l'epoca segnata dal Covid. In questo dinamico scenario, la multifunzionalità si colloca a cavallo tra le attività del settore primario, secondario e terziario.

Riprendendo tematiche già affrontate in precedenti lavori (Vaquero Piñeiro, Giommi, 2017, pp. 222-223), attualmente la società e l'economia delle aree rurali conosce profonde trasformazioni attraverso una pluralità di fattori di cambiamento. Uno di questi è il cosiddetto "turismo lento" (Nocifera, de Salvo, Calzati, 2011) il quale segna un differente modo di concepire e di entrare in relazione con l'ambiente naturale e agricole circostante. Seguendo l'esempio del cammino di Santiago, anche in Italia recentemente si sono moltiplicati i percorsi da fare a piedi, in bicicletta o a cavallo. Senza poter passare in rassegna tutti i percorsi esistenti, presentati come esempio di "turismo lento" che consente al viaggiatore di entrare in contatto con i territori, meritano di essere citati la Francigena e le strade di San Francesco. Due esempi di percorsi turistici che ben sintetizzano un diverso modo di praticare le attività turistiche.

Dagli agriturismi di prima generazione molto ancorati alla produzione e commercializzazione di beni agricoli, si è passati a una pluralità di forme di turismo rurale (*Aree rurali e configurazioni turistiche*, 2011). Caratteristica rilevante e costitutiva dell'attuale situazione è l'importanza attribuita all'enogastronomia come tratto distintivo di territorialità (Galvani, 2004; Winter, 2003). Secondo l'ultimo "Rapporto sul turismo enogastronomico italiano. Tendenze e scenari" (Garibaldi, 2023), appare centrale per lo sviluppo dei territori l'abbinamento cibo e turismo. Negli ultimi decenni il turismo del cibo ha acquistato una crescente centralità nel turismo, da mera componente accessoria dell'esperienza di viaggio è divenuto un elemento assai apprezzato. Per l'Italia l'enogastronomia è tra i principali *driver* del sistema turistico globale, con un netto predominio di alcune regioni come la Sicilia, la Campania e l'Emilia-Romagna. Per molte aree rurali, soprattutto quelle marginali e locate lontane dai grandi percorsi turistici, il turismo enogastronomico può diventare un vettore di trasformazione e crescita economica. Proprio il turismo enogastronomico, strettamente legato all'agricoltura, rappresenta una nuova frontiera da percorrere.

Nel Ventunesimo secolo, la globalizzazione ha intensificato l'interesse per il cibo, offrendo un'ampia varietà di prodotti alimentari, incoraggiando la nascita di movimenti alimentari alternativi, sostenendo una nuova cultura del cibo che ha accresciuto anche il successo di un turismo gastronomico. In questo momento storico, il cibo anche in Europa è oggetto di discorsi e riflessioni di posizioni critiche e interpretative e è espressione di valori, problemi e priorità della società odierna. I discorsi sul cibo riguardano la sicurezza alimentare, la salute, il trattamento etico degli animali, l'inquinamento, lo sviluppo di strategie alimentari alternative, la dimensione simbolica delle pratiche alimentari e il potenziale socioeconomico che hanno per le comunità locali. Nascono nuovi termini come *food tourism* o *foodies* vale a dire i turisti del cibo, coloro che viaggiano inseguendo mete turistiche contrassegnate dalla buona cucina e dal buon vino, meglio in un contesto agricolo-ambientale curato e accogliente (Getz, Andersson, Robinson, Vujicic, 2014; Hjalager, Richards, 2002); Boatto, Bianchin, 2011; Croce, Perri, 2015).

Riprendendo quanto già detto in precedenti lavori, conclusioni le quali continuano a conservare la loro piena validità, con gli inizi del XXI secolo e quale spia di una società post-modernità alla ricerca di nuovi punti di riferimento pure sul terreno dei consumi (Fabris, 2003), “il rapporto con lo spazio ci consegna un diverso modo di intendere il mondo rurale (Savelli, 2004, pp. 5-29) il quale non risulta ormai contrassegnato unicamente dalla capacità di soddisfare le esigenze alimentari della popolazione quanto è diventato il terreno di incontro di processi innovativi” per il governo del territorio (Parrott, Wilson, Murdoch, 2002; Lorenzini, E., Calzati, V., Giudici, P., 2011). Se nel modello di sviluppo industriale, prima il territorio era interpretato come semplice spazio di insediamento di impianti industriali o di estrazione di materie prime, oggi giorno ha acquistato la fisionomia di luoghi da riempire da significati positivi. Attraverso questo processo i territori finiscono per creare una determinata immagine dei prodotti e dei territori. Ormai si parla apertamente di *brand* territoriale, di fondamentale importanza all'ora di impostare una determinata campagna pubblicitaria (Pike, 2009; Jansson, Waxell, 2011; Skuras, Dimara, 2004).

Queste considerazioni vanno inserite in uno scenario molto ricco di articolazioni che unisce campagna e città, grandi mercati e piccoli negozi, aziende private e politiche pubbliche. Si prenda come caso emblematico il primo anno di vita della “Fabbrica Italiana Contadina” (FICO), un grande recinto a carattere agroalimentare inaugurato a Bologna che ha avuto più di un milione di visitatori e un fatturato sopra i 50 milioni di euro. Un altro evento italiano legato al cibo che richiama centinaia di persone è il Vinitaly (Verona). Nelle ultime edizioni sono stati oltre 200.000 visitatori, a dimostrazione della forza economica e mediatica che possiedono i grandi eventi legati al cibo nella società contemporanea (Cavicchi, Santini, 2014). Se adesso l’osserviamo da un altro punto di vista, l’interazione che si è originata tra agricoltura, territori, prodotti agricoli e turismo, sulla scia delle politiche agrarie incoraggiate dall’Unione Europea, allora possiamo introdurre il tema dello sviluppo negli ultimi anni delle “strade dei sapori”, specialmente quelle dedicate al vino, prodotto simbolo dell’agricoltura italiana.

Le “strade dei sapori”, un fenomeno europeo, rappresentano un chiaro esempio di collaborazione pubblico-privato che ha come obiettivo la creazione di percorsi tematici a partire da un prodotto tipico (vino, olio, frutta, ecc.), integrando così la conoscenza e la degustazione del prodotto nonché la fruizione turistica del territorio in modo coerente. La realizzazione dei percorsi determina infatti l’attuazione di una strategia di sviluppo delle aree rurali indirizzata soprattutto ai territori più fragili, dove la principale attrattiva turistica è la presenza di un patrimonio immateriale che va valorizzato attraverso esperienze, sostenibili e probabilmente modelli di sviluppo della qualità.

Le “strade dei sapori” sono regolate dalla legge del 27 luglio 1999, n. 268, in cui, all’articolo 1, si specificano gli obiettivi da raggiungere: “rappresentano uno strumento attraverso il quale i territori e le relative produzioni possono essere divulgati, commercializzati e fruiti sotto forma di offerta turistica.” Cioè promuovere i territori attraverso prodotti agricoli di alta qualità. La legge italiana del 1999 riflette un approccio coerente con la multifunzionalità del mondo rurale. Nell’attualità in Italia si

contano più di 157 strade dei sapori (Costantino, Artista, 2003; Antonioli Corigliano, 2000; Asero, Patti 2009). Gli enti pubblici che aderiscono all'associazione nazionale città dell'olio nelle regioni italiane sono 342 (Calzati, de Salvo, 2015, p. 28). In ogni caso i numeri appena ricordati vanno arricchiti da altre stime quantitative a ulteriore dimostrazione che negli ultimi anni in Italia si è verificato un macroscopico fenomeno di parcellizzazione territoriale in nome della tipicità agro-alimentare: 261 denominazioni di origine riconosciute a livello comunitario, 4.606 specialità censite dalle regioni e 517 vini a denominazione di origine (*Prodotti tipici e sviluppo locale*, 2000). Cifre che non trovano riscontro in nessun altro paese europeo e che sono un chiaro indizio di una delle strade seguite dai piani di sviluppo rurale, a livello tanto nazionale quanto regionale.

Al di là dei singoli prodotti e delle singole specificità locali (Belletti, 2002; Canali, 2002); Endrighi, 2002), il fenomeno, ovviamente, non è nuovo ma negli ultimi anni la ricerca delle tipicità territoriali sta generando delle nuove tendenze socio-culturali, con delle concrete ricadute in termini di impatto economico (Hall, Sharples, Cambourne, Macionis, 2000). Il giro d'affari del turismo dei sapori in Italia oscilla tra i 2,5 e 3,5 miliardi di euro e annualmente coinvolge oltre 5 milioni di persone. Un esempio abbastanza eloquente di questo fenomeno è il piccolo comune toscano di Montalcino dove, tra il 2011 e il 2016, gli arrivi legati al vino sono cresciuti del 125%, da appena 5.000 a 24.000, favorendo una moltiplicazione delle strutture (da 14 a 50) e posti letto (da 78 a 620). Questa e altre mete turistiche sono una chiara dimostrazione dei cambiamenti avvenuti nel turismo italiano negli ultimi decenni quando, sotto gli effetti della crisi dell'industrializzazione e delle crescenti critiche al riguardo la costruzione massiccia delle coste. Alla luce di una nuova domanda turistica, legata all'attrattiva della campagna e del consumo di sapori genuini del passato” (Cesaretti, Annunziata, 2011), anche l'offerta turistica si è vista obbligata a introdurre elementi di cambiamento per adeguarsi a una domanda di servizi e strutture conferme alle aspettative di un turista alla ricerca di luoghi sempre più confortevoli. Le lunghe vacanze di “sole e mare” non sono scomparse completamente ma formano parte di pacchetti turistici che includono una varietà di soluzioni compresa la visita alle cantine o le passeggiate rurali con degustazioni presso le aziende.

In conclusione, questo capitolo conferma il ruolo acquisito negli ultimi anni dalla multifunzionalità dell'agricoltura legata all'offerta di servizi turistici e agroalimentari. Il cibo, una delle chiavi per comprendere la società contemporanea, evidenzia come le scelte alimentari non solo derivano da condizioni economiche, ma riflettono anche politiche e orientamenti sociali favorevoli alla qualità, l'autenticità, nonché la sostenibilità ambientale o il recupero del passato (Capuzzo, 2023). Il rapporto tra cibo e territorio si è sviluppato molto velocemente, e questa nuova cultura del cibo ha favorito anche la nascita del turismo gastronomico. I territori sono oggi molto consapevoli del significato del loro potenziale gastronomico, da utilizzare in chiave di sviluppo economico.

È emersa una nuova domanda turistica, parte di una nuova ruralità, che identifica nel prodotto tipico un elemento capace di coniugare l'autenticità e la specificità di un territorio con la sua conoscenza e l'esperienza della sua degustazione. La degustazione della gastronomia inizia dalla conoscenza dei processi produttivi delle tipicità agroalimentari locali. Dalla nostra analisi che si colloca in un precedente filone di studi derivano anche importanti considerazioni sul rapporto tra cibo, sviluppo rurale e turismo: la promozione del cibo locale può contribuire allo sviluppo delle aree rurali e al benessere socioeconomico anche attraverso la crescita di un turismo gastronomico imperniato sul legame con il territorio, anche sulla cucina locale come sulla cultura da cui proviene.

Inoltre, questo capitolo sottolinea il valore delle risorse e dei servizi turistici, che si stanno sviluppando intorno ai prodotti locali, in particolare alla promozione e alla conoscenza percorsi come le strade dei sapori, nonché l'allestimento di musei dedicati e l'organizzazione di feste ed eventi. I territori italiani sono sempre più caratterizzato come *foodscape*, e il rapporto tra gastronomia e il turismo è sempre più legato alle dinamiche di sviluppo locale oltre che alla valorizzazione del paesaggio come espressione di tutti i suoi elementi identitari, compreso il cibo.

Cibo e cultura del territorio ad esso collegato formano così un'armonia ideale per turisti e per gli abitanti che manifestano il loro interesse non solo per il prodotto gastronomico in sé, ma anche per

tutti gli aspetti che caratterizzano il paesaggio, la sua storia e le radici culturali. L'attenzione al cibo è sempre più caratterizzata da elementi socioculturali, politici ed economici che stanno contribuendo alla affermazione del concetto di distretti del cibo, come veicolo non solo di tradizione e memoria ma anche di paesaggi agrari che rappresentano non solo la complessità della produzione, ma anche la conservazione e la valorizzazione delle produzioni locali, soprattutto nelle aree rurali. La protezione della produzione alimentare locale può quindi contribuire allo sviluppo socioeconomico dei territori rurali attraverso la creazione di reti le risorse e le competenze in essi presenti, attraverso azioni strategiche che attivano processi sostenibili di creazione di valore non solo per i turisti ma anche per la comunità locale. Cibo e cultura di un territorio rappresentano un nuovo paradigma per l'agricoltura europea.

3.4.- Nuovi contadini

Non soltanto nelle aree montane, le campagne sono diventate un mosaico di attività e soggetti, un insieme di aziende, uomini, paesaggi e culture imprenditoriali la cui lettura può rappresentare la base della sfida per una nuova agricoltura europea; del resto come abbiamo visto nei capitoli precedenti la progressiva applicazione della politica agraria comunitaria ha favorito la formazione di una società rurale multifunzionale, non solo attenta agli aspetti produttivi ma anche aperta alle questioni ambientali e sociali. A cavallo del 2000 si è verificata una generale rivalutazione delle tipicità e della località delle produzioni all'insegna della qualità. Indubbiamente ciò ha favorito molte imprese agricole che hanno tratto vantaggio dalla formazione dei circuiti locali del food. Anche da questo punto di vista hanno guadagnato protagonismo le filiere corte, i piani e le carte del cibo, i bio-distretti e in modo diffuso un eterogeneo panorama di esperienze che ruotano intorno ai temi della sovranità alimentare, della salute e dei nuovi stili di vita. Sono questioni che vengono da lontano e che ammettono una pluralità di interpretazioni. Da quelli che considerano la sovranità alimentare una risposta alla globalizzazione a queglii che ricorrono alla sovranità alimentare per riaffermare politiche di stampo nazionalistico (Choplin, Strickener, Trouvé, 2010, pp. 107-109). Non c'è dubbio che nell'attualità intorno al cibo e

all'alimentazione si gioca una partita molto complessa che riguarda tanto gli interessi dei piccoli produttori come le strategie dei grandi gruppi commerciali, senza dimenticare le aspettative della popolazione ad avere un cibo sicuro e di qualità. In questo scenario si comprende che le politiche comunitarie vadano nella direzione di favorire l'impiego giovanile, unendo in una strategia comune il primo e del secondo pilastro della politica agricola comunitaria PAC. Gli investimenti in questo settore sono consistenti: più di 600 milioni di euro nel periodo 2023-27. Come scenario di fondo si colloca il tentativo di favorire un ricambio generazionale in quanto si tratta di un passaggio obbligato per assicurare un futuro sicuro a un settore strategico come quello agro-alimentare. Nell'ottica del ricambio generazionali, i giovani agricoltori, molti di essi con una formazione universitaria, sono più aperti alle innovazioni, comprese quelle di carattere digitale. Costituiscono di fatto una risorsa umana capace di sfidare i nuovi scenari della competitività e della resilienza in agricoltura.

Secondo i piani della programmazione attuale, le azioni per stimolare una nuova generazione di agricoltori dovrebbero essere realizzate principalmente attraverso il sostegno al reddito per i giovani lavoratori rendendo possibile l'inserimento di giovani che abbiamo un'età inferiore ai 41 anni nelle industrie agricole. Si tratta di creare le condizioni per creare nuove imprese sempre più innovative in modo tale di avere soggetti produttivi nel settore primario capaci di rendersi competitivi, aspetto fondamentale per stimolare lo sviluppo economico nelle aree rurali.

Il ritorno come scrive van der Ploeg a modelli di cultura contadina implica un duplice movimento, il primo comporta un aumento delle nuove unità produttive e la trasformazione di molti imprenditori agricoli in contadini. Il secondo fenomeno comporta una variazione qualitativa in termini di incremento in autonomia. Rimane per ogni ambito geografico di capire i meccanismi, non esenti di contraddizioni, alla base del ritorno dei contadini alla terra, un processo che si sta verificando tanto in Europa, quanto nei paesi in via di sviluppo (van der Ploeg, Douwe, 2008, p. 19).

In questo complesso scenario, cominciano a diffondersi i casi concreti da analizzare. Un comune denominatore delle esperienze che si stanno realizzando, è quella di offrire opportunità e strumenti per attrarre giovani nel settore agricolo e attuare idee imprenditoriali innovative verso approcci produttivi maggiormente eco-sostenibili in termini sia ambientali sia economico-sociali. Gli interventi partono dal presupposto di richiamare giovani nel settore e di offrire loro mezzi che rendano più facile l'inserimento ed entrare in possesso dei terreni, dei capitali, delle dinamiche di mercato.

Gli interventi previsti dai piani di sviluppo rurale risultano orientati alla creazione e lo sviluppo di imprese dei giovani agricoltori. In concreto ci sono tutta una serie di misure che vale la pena di ricordare pur in maniera sintetica: "Più Impresa - Imprenditoria giovanile e femminile in agricoltura" è dedicata ai giovani e alle donne che intendono subentrare nella conduzione di un'azienda agricola o che sono già attivi in agricoltura da almeno due anni; l'accesso alla terra è incoraggiato anche da regimi fiscali specifici per gli imprenditori agricoli professionali.

Prendiamo in esame questi nuovi agricoltori. Un caso abbastanza eloquente dei processi che stanno cambiando il profilo sociale degli agricoltori accade vicino a Genova, in Liguria. Il sabato di ogni settimana, i contadini di Vesima, una frazione della città ligure, scendono a valle e danno vita a un piccolo mercatino. Qualsiasi persona può prenotare la propria cassetta di frutta e verdura ma anche altri prodotti artigianali (conserve, miele, formaggio). Prima del mercato, con una scadenza settimanale più di quattrocento abitanti di Genova ricevono nella propria casella di posta elettronica il "buletìn da Vezima", vale a dire un notiziario di cui si racconta la vita della piccola comunità agricola della comunità e riflette sul futuro della valle. Secondo il lavoro realizzato da Camilla Traldi, dottoranda in geografia e storia per la valorizzazione del patrimonio storico ambientale dell'università di Genova, fino a pochi decenni fa nella valle intorno a Genova si realizzava un'intensa produzione di beni da destinare all'approvvigionamento del mercato cittadino, oggi il tema principali è di come trasformare le attività agricole in presidio ambientale e di tutela del territorio, contrastando le dinamiche genere da una continua crescita dello spazio edificato [<https://www.contadinidellavesima.it>].

~ 4 ~

NUOVI SCENARI AGRICOLI

4.1 La rinascita delle montagne

All'inizio del XXI secolo le campagne italiane ed europee in generale risultano popolate da figure più diverse che mai, come ancora variegati sono i tipi di agricoltura che vi si esercitano, con una sempre più marcata integrazione con altri settori dell'economia, sia quello industriale che sia quello dei servizi (Pazzagli, R, pp. 249-270). Così il "mondo dei contadini" da un lato ha intrapreso la strada della specializzazione produttiva e territoriale, collegandosi al più vasto settore alimentare e agroalimentare, dall'altro si è aperta a nuove e forse un tempo impensabili produzioni di servizi, come ha dimostrato, ad esempio, il fenomeno del turismo rurale, del recupero dei paesaggi agrari o del ritorno alla montagna. Nonostante a livello mediatico prevalgano altre immagini (spiagge, città d'arte), l'Italia è un paese geograficamente di montagna. Parlare delle terre alte significa affrontare la realtà di un enorme territorio: il 35,2% del territorio italiano è montuoso, il 41,6% collinare. Dalle catene montuose delle Alpi all'Appennino che scende da nord a sud lungo la penisola si è configurato nel corso della storia una pluralità di spazio socio-economico che hanno sofferto, negli ultimi decenni, i fenomeni della marginalizzazione, rimanendo fuori dai modelli e dalle direttrici di sviluppo contemporaneo. Qui vivono più di sette milioni di persone distribuiti in circa 4.000 comuni di montagna (sopra i 600 metri di altitudine). Fatte salve poche eccezioni, la montagna italiana è unita da un comune destino di spopolamento, invecchiamento, immobilismo e perdita di servizi essenziali, in un circolo vizioso che ha portato alla morte o all'agonia di numerosissime zone, fino a una cinquantina d'anni fa ancora ampiamente abitate e vissute (Dematteis, 2020). Qualsiasi discorso sul riabitare le terre di montagna va quindi inserito in questo contesto difficile e fragile, tanto sotto il profilo

ambientale quanto sotto quello sociale, che tuttavia sta riacquistando contezza del suo valore e delle sue potenzialità, rifiutando facili stereotipi e idealismi fuorvianti e ponendosi al contrario come laboratorio di un futuro sostenibile possibile. A livello europeo la tensione principale è per le alpi come dimostra l'esistenza di una serie di programmi e politiche d'intervento (Interreg Spazio Alpini, Strategia macroregionale alpina Eusalp, Convenzione delle Alpi, Commissione internazionale per la protezione delle alpi – Cipra). In generale a livello Europeo si vuole attivare politiche di coesione e di sviluppo coinvolgendo tanto i governi centrali, quanto le regioni.

Prima di prendere in esame la storia della legislazione italiana sulle montagne (Carrer, 2021) appare necessario ricordare che la prima grande operazione di indagine scientifica destinata a conoscere le caratteristiche socio-economiche della montagna italiana fu condotta dall' Istituto Nazionale di economia agraria tra il 1929 e il 1938. L' Inchiesta conosciuta con il nome di ricerca su *Lo Spopolamento Montano* in Italia si deve collocare in un contesto dominato da interventi rivolti al raggiungimento di determinati obiettivi di natura politica come la bonifica integrale o la cosiddetta ruralizzazione della società italiana. A guidare i lavori della commissione incaricata a portare a termine l'inchiesta era l'economista agrario Arrigo Serpieri, una delle figure chiave della politica agraria in Italia durante la prima metà del XXI secolo.

Aldilà dei risultati raggiunti dall'Inchiesta che si collocava in un momento di abbandono delle montagne da parte della popolazione, l'elemento principale da evidenziare è il tentativo di applicare un metodo scientifico allo studio dei fenomeni socio-economici che accadevano nelle regioni montane (Tolaini, 2019). Nonostante i risultati raggiunti, anche per effetto della parentesi apertasi con la guerra, il mondo della montagna rimase sostanzialmente escluso dal dibattito politico del secondo dopoguerra. E' vero che la Costituzione italiana al suo articolo 44 fa un riferimento esplicito alla montagna e costituisce, aspetto non trascurabile, l'unico territorio menzionato nella carta costituzionale (Carrer, 2019) che riconosce il valore della montagna ma lo fa in maniera abbastanza generica:

“Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla

sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”.

In ogni caso, dopo la carta costituzionale del 1948, bisogna aspettare al 1952 per avere in Italia la legge n. 991, detta “legge Fanfani” riguardante “Provvedimenti a favore dei territori montani”. La legge prova a risolvere un problema di fondo vale a dire definire cosa sia la montagna, stabilendo una specie di divisioni tra comuni che stanno dentro o fuori le aree montane. In concreto la legge stabilisce che si intende per “comune montano” quando per almeno l’80% della superficie comunale è al di sopra di 600 di altitudine sopra il livello del mare. Ma insieme all’altitudine la legge del ’52 prende in considerazione il reddito delle persone. Da questo momento in poi praticamente in Italia è rimasto invariato i numeri dei comuni montani.

Su questa scia nel 1953 si organizzò il primo convegno sulla montagna e a livello locale aumentarono gli studi sull’urgenza di imprimere una dinamizzazione economica di ampie zone a rischio di trovarsi tagliate fuori dai grandi scenari nazionali nel momento in cui cominciavano a manifestarsi le prime conseguenze dell’industrializzazione e della crescita delle città. A metà del XX secolo la montagna italiana appariva dominata ancora da tendenze demografiche improntate alla crescita pur in presenza di risorse sempre più scarse. Si assisteva in questo modo a un sistema scarsamente dinamico. La popolazione di ampie zone montane presenta una tendenza alla crescita tra il 1861 e il 1951. Di fatto le montagne soprattutto quelle centrali arrivate a metà del XX secolo apparivano prive di soluzioni alternative, subordinate a irrazionali e rovinose pratiche di crescita quantitativa. Soltanto nell’immigrazione stagionale le fragili economie contadine della montagna appenninica trovavano il modo di incrementare i magri redditi monetari (Ciuffetti, Vaquero Piñeiro, 2019).

Nel 1971 segue una legge per lo sviluppo della montagna che istituisce le comunità montane quale organo istituzionale preposto a promuovere la valorizzazione delle zone montane con obiettivi di sviluppo economico e sociale, favorendo inoltre la partecipazione della popolazione locale alla elaborazione di programmi di sviluppo. A livello europeo nel 1975 arrivò la direttiva della Comunità economica europea sull'agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate. Contemporaneamente con il decentramento amministrativo, alle regioni furono trasferite le competenze in agricoltura, ambiente e territorio. Nelle regioni cominciò a farsi strada il dibattito sullo sviluppo della montagna (Di Giacomo Russo, Piazza, 2019). Per quanto riguarda il caso concreto di alcune regioni particolarmente condizionate dai fenomeni montani, come l'Umbria, cominciarono ad approvarsi le prime leggi regionali.

Gli interventi legislativi proseguono nel corso degli anni Ottanta al fine, anzitutto, di aggiornare le funzioni delle comunità montane ma senza dubbio l'intervento più importante è quello del 1994, anno in cui viene promossa la legge-quadro per la montagna dal titolo: "Nuove disposizioni per le zone montane". Dopo quarant'anni, con questa legge si afferma esplicitamente l'importanza dello sviluppo e della valorizzazione della montagna in un'ottica sostenibile, ponendo attenzione ai rischi del degrado ambientale e alle difficoltà della riproduzione delle risorse e alla permanenza di aree montane. Come afferma Federica Corrado (Corrado, 2014) si voleva incentivare lo sviluppo sostenibile delle montagne tramite un'economia mista e integrata e attraverso azioni di sostegno al valore della storia e della cultura locale. Questa legge istituisce il fondo nazionale per la montagna a sostegno dei territori montani. In ogni caso, arrivati alla metà degli anni Novanta l'impressione era di un sostanziale fallimento in quanto l'impegno legislativo si era dimostrato inadeguato per far progredire una nuova economia ancora troppo ancorata ai vecchi schemi. Nelle zone montane più arretrate come quelle dell'appennino centrale, allo scadere del XX secolo la struttura produttiva appariva fortemente subordinata alla presenza di numerose aziende agricole di dimensione familiare volte all'autoconsumo, con una scarsa propensione all'economia di mercato.

Sulla base degli ultimi dati statistici riferiti ai paesi dell'arco alpino, è possibile affermare che, a partire dagli inizi del XXI secolo cominciò a manifestarsi un fenomeno a livello globale di movimento verso la montagna che non si può ridurre a un semplice processo di contro-urbanizzazione. Si presenzia un movimento verso la montagna in tutta Europa²¹. Nel 1995 fu scritta la carta europea delle regioni di montagna. Le nuove territorialità che hanno iniziato a generarsi al partire del secolo scorso nelle zone di montagna è disponibile un'abbondante bibliografia che mette in evidenza che il fenomeno presenta numerose sfaccettature. Si tratta infatti in numerosi casi di un vero e proprio processo di rigenerazione demografica, in relazione al quale prendono forma immagini nuove economie rurali, nuove modalità di abitare e usare il territorio, nuove richieste, visioni e stili di vita che da un lato costituiscono una risorsa, dall'altro rappresentano una notevole sfida per le amministrazioni locali chiamate a confrontarsi con i costi del governo dei territori (Corrado, 2014). A livello europeo possiamo ricordare il regolamento numero 1305 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo rivolto al sostegno rurale all'interno del quale si esplicita" che le zone montane sono caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un considerevole costo di produzione". Si attende la risoluzione del parlamento UE che dovrebbe approvare una agenda per la montagna dotata di risorse per i territori. Quello che risulta evidente, al di là di classificazioni teoriche è che a livello di intervento legislativo europeo i documenti finiscono per tramandare un'immagine molto generica della montagna dal momento in cui ci sono molte diversità locali da affrontare attraverso le singole legislazioni nazionali o regionali. Si corre il rischio in questo modo che la montagna diventi una categoria troppo teorica e poca ancora alla realtà dei fatti. Tuttavia, e nonostante le difficoltà ad oggi quello che appare evidente alla luce dell'esperienza italiana è che i vari fondi di finanziamento europei (Por Fse, Fers, Psr) (Onida 2009, 2016). si sono dimostrati essenziali nella elaborazione di opportunità di investimento, in agricoltura, foreste, montagna, welfare,

²¹ <https://rm.coe.int/carta-europea-delle-regioni-di-montagna-relatore-sig-d-vierin/1680718d5d>

politiche per le imprese. Risulta evidente che in Europa ci sia una questione montagna da collocare nel contesto più ampio delle politiche per l'agricoltura e per l'ambiente (Bussone, 2020).

Riprendono l'analisi della situazione italiana, un intervento legislativo di grande rilevanza sull'inquadramento normativo riguardante la realtà delle montagne è il decreto legislativo "Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane" (Palermo, 2022). Il disegno di legge è costituito da 19 articoli. In particolare, si indica che la proposta di legge, in attuazione dell'art. 44 della Costituzione italiana, si indirizza alla valorizzazione le specificità montane al fine di limitarne gli squilibri economici e sociali rispetto ai territori non montani, di favorire il ripopolamento, di garantire a coloro che vi risiedono l'effettivo esercizio dei diritti e l'agevole accesso ai servizi pubblici essenziali, di promuovere l'agricoltura e la gestione forestale sostenibile, l'industria, il commercio, l'artigianato e il turismo e di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale montano. Si prevede, inoltre, che lo stato promuova azioni volte a ottenere il riconoscimento della specificità delle zone montane nell'ambito delle istituzioni dell'Unione europea.

Nel loro insieme si tratta di interventi di natura legislativa che mirano a intercettare le più recenti tendenze che stanno generando una trasformazione fisica, sociale, economica e culturale dell'ambiente montano i cui effetti si vedranno nel corso dei prossimi decenni. Come hanno messo in evidenza gli studi più recenti (Corrado, 2014), si tratta di movimenti migratori verso la montagna che impongono la trasformazione dei paesaggi montani grazie alla riqualificazione di borghi rurali e villaggi, costruzioni di edifici ecocompatibili e tecnologici, sviluppo di nuove forme di turismo, sperimentazione di forme alternative vedi mobilità, creazione di nuovo mestieri o riproposizioni di quelli antichi in chiave moderna. In molti casi i protagonisti di questa rinascita alpina sono proprio i cosiddetti nuovi contadini, molti di essi giovani, donne e istruiti. Per una transizione agroalimentare sostenibile e innovativa non basta la tecnologia: "servono intensificazione sostenibile e innovazione sociale, sul cibo-bene-comune innanzitutto e ripensando modelli produttivi, distributivi e insediativi" (Marchetti, 2023, p. 163) che tengano insieme tanto l'agricoltura tecnologicamente più avanzata quanto l'agricoltura contadina al fine, come obiettivo ultimo, di invertire il trend dell'abbandono. Da

questo punto di vista e nel tentativo di costruire percorsi alternativi, risulta interessante sottolineare che dal 1996 l'Università degli studi di Milano ha fondato una Università della montagna rivolta alla valorizzazione e alla tutela degli ambienti del territorio montano. A questa prima iniziativa si è aggiunto nel 2006 il centro di studi applicati per la gestione sostenibile e dalla difesa della montagna. Complessivamente si tratta di promuovere e sperimentare innovazioni metodologiche e innovative volte a rispondere alle caratteristiche, le complessità e l'esigenza delle aree montane.

L'identikit del montanaro di oggi mostra giovani formati, dall'alto titolo di studio e con l'intenzione o il desiderio di sviluppare in loco progettualità di alto livello in ambito agricolo, pastorale, artigianale, ma anche turistico o dei servizi informatici: progettualità attente all'ambiente e alla circolarità, così come alle tradizioni locali e all'innovazione tecnologica²².

Osservando la situazione europea tale fenomeno riguarda anche paesi fuori dall'aria alpina, come la Spagna, la Svezia o la Norvegia. L'aspetto che accomuna queste dinamiche è, a prescindere dalle specificità nazionali, il fatto che essa dipende dall'arrivo di nuova popolazione eterogenea per età, provenienza, desideri e aspirazioni. Siamo in presenza anche se i numeri sono ancora limitati di un fenomeno di segno contrario, dalle grandi aree metropolitane, verso luoghi isolati. In relazione a questi elementi che si stanno configurando il nuovo volto delle montagne europee alcuni fattori sembrano svolgere un ruolo importante: l'accessibilità; la presenza di servizi specifici particolarmente importante nel caso di arrivo di persone anziane e il patrimonio edilizio dal momento in cui l'arrivo dei nuovi abitanti della montagna coincide con un fenomeno di rigenerazione edilizia. Come appena detto siamo in presenza di un fenomeno ancora non quantitativamente massiccio ma che tuttavia richiede di approfondimenti, in quanto l'arrivo di popolazione esogena porta con sé l'insediamento di altri modelli culturali. In questo senso la montagna rischia di diventare una semplice cornice, in cui trovano collocazione attività economiche come l'agriturismo non sempre compatibili con i fragili

²² <https://www.montanarium.com>

equilibri ambientali del contesto naturale. L'aumento del traffico, il consumo delle risorse (come l'acqua) o la realizzazione di edifici più invadenti (alberghi e ristoranti) si possono trasformarsi in fattori di criticità.

4.2 Agricoltura di prossimità

La legge italiana si occupa della valorizzazione e la tutela dei terreni agricoli, dal momento in cui i terreni agricoli diventano uno strumento fondamentale per promuovere e tutelare il paesaggio e l'ambiente, provando allo stesso tempo a contenere il consumo di suolo in quanto esso oggi viene concepito quale *bene comune* e risorsa non rinnovabile. In Italia quindi negli ultimi tempi il suolo è diventato un bene comune come si può dedurre dallo "Schema di disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo", approvato dal Consiglio dei Ministri nel corso del 2012. Si tratta di una normativa destinata a proteggere tutti i suoli 'agricoli' contrapponendoli ai terreni edificabili. In poche parole, il suolo è un bene tutelato, dunque, per il fatto di essere attualmente interessato da una copertura agricola o forestale.

Senza dubbio costituisce un importante traguardo non esento però di critiche e posizioni discordanti. Le opinioni più scettiche, nonostante concordino che si tratta di un testo che raccoglie delle novità molto positive, sostengono che si continua a dare grande spazio a investimenti infrastrutturali che occupano molto spazio, come ad esempio la grande viabilità. Per i critici, sarebbe un'impostazione vecchia, superata, che non tiene in conto il superamento delle reali e prioritarie carenze del paese, inoltre le norme non sarebbero del tutto chiare per quanto riguarda la tutela dei suoli e del paesaggio. Per i critici i riferimenti del disegno di legge rimandano tutti ad una logica di carattere economico-finanziario, mentre noi riteniamo che gli elementi primari, la terra al pari dell'acqua, dovrebbero essere considerati elementi che restano al di fuori di ogni logica di mercato.

Il 29 ottobre 2013, l'associazione "Altreconomia" rappresentò presso il Parlamento italiano il "Forum italiano dei movimenti per la terra e il paesaggio". L'oggetto dell'iniziativa politica è il crescente interesse che si riscontra nella società italiana per il tema del consumo di suolo, aspetto di

enorme importanza in un paese soggetto a continui fenomeni geologici (alluvioni, frane, terremoti). In concreto, dopo due anni dalla fondazione accaduta nel 2011 il “Forum italiano dei movimenti per la terra il paesaggio” rappresenta circa 900 associazioni e organizzazioni private e non-profit impegnate nella creazione di una maggiore sensibilità presso l’opinione pubblica sui temi che concerne la conservazione del suolo, difendendo anzitutto i terreni agricoli soggetti a pericolo di scomparsa per l’avanzare delle grandi città. Inoltre, alla luce di quanto realizzato fino adesso appare chiaro come le azioni dei numerosi gruppi territoriali concorrono alla formazione di un patrimonio di idee e di studi su un tema ambientale e paesaggistico estremamente delicato.

Dal dibattito in corso appare fondamentale riconoscere che ogni intervento destinato alla difesa del suolo deve partire da quanto stabilito dalla costituzione italiana la quale nell’art. 9 stabilisce che tra i compiti della Repubblica va considerata “la tutela [de] il paesaggio e il patrimonio storico artistico della nazione” per poi nell’articolo 44 indicare che si rende imprescindibile adoperarsi per un “razionale sfruttamento del suolo” anche a costo di porre “vincoli alla proprietà terriera privata”. In questo senso la legislazione italiana appare in linea e conforme a quanto stabilito dalla convenzione Europea sul paesaggio ratificata nel 2006. Anzi si potrebbe dire senza esagerare che l’Italia, in questo caso specifico, ha funzionato da precursore, impostando una linea di salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, compresi il suolo, successivamente adottata a livello comunitario.

Nei paesi sviluppati le recenti trasformazioni dei sistemi insediativi hanno prodotto importanti contraddizioni in molte situazioni dove la frontiera tra lo spazio urbano e rurale non è più distinguibile (Shawa, van Vliet, Verburg, 2020) e dove le strutture esistenti nate nell’ambito dell’agricoltura e delle attività socioeconomiche tipicamente rurali sono molto spesso cancellate dalla pressione della urbanizzazione e della costruzione di grandi impianti commerciali (Panzin, 2018). In questo contesto abbastanza critico si cerca di conservare la centralità degli spazi aperti rurali tanto quanto elementi strategici per la produzione di “beni pubblici”, come la qualità dell’acqua o del suolo agricolo, come

la qualità dell'ecosistema urbano e del paesaggio rurale. In questo nuovo e ancora in fase di costruzione, si colloca l'interesse per la costruzione di filiere in grado di fornire beni e servizi alla popolazione urbana che vadano nella direzione di coprire le esigenze di approvvigionamento alimentare e la creazione di ambienti idonee alla pratica di servizi educativo-culturali e sociali. Risulta però altrettanto innegabile che le periferie delle città europee in generale e quelle italiani in particolare sono lo scenario di tendenze di non facile conciliazione.

L'obiettivo non è di semplice attuazione in quanto, come noto, stanti i crescenti processi di dispersione residenziale che caratterizza molte realtà locali, il territorio rurale, oltre ad essere assorbito in maniera crescente dall'urbanizzazione, è sottoposto a una tensione che, oltre a erodere progressivamente l'originaria connotazione dell'organizzazione agricola, produce non solo degrado ambientale e paesaggistico, ma anche la configurazione di spazi "marginali" a rischio di degrado che si colloca in mezzo tra ciò che è urbano e quello che è rurale. Tuttavia, paradossalmente, proprio nei contesti a più diretto contatto con la città, si stanno creando le condizioni per la rivitalizzazione dei centri abitati stessi attraverso una nuova logica di orizzonti integrati e in particolare, una virtuosa gestione della sinergia fra i sistemi agro-alimentari ed ambiente costruito. Difatti, un'adeguata riqualificazione dello spazio rurale finalizzata a sviluppare le prestazioni di carattere ambientale e l'offerta di spazio pubblico aperto, potrebbe produrre, tempestivamente, un importante miglioramento anche dello spazio in parte urbanizzato ed in parte, ancora, naturale. Per tutto ciò, non c'è dubbio che uno dei terreni della futura politica comunitaria dovrà essere il governo dei processi che stanno cambiando il volto delle periferie urbane. Il fenomeno dello "sprawl" tipico della città diffusa vale a dire l'espansione senza confini di quartieri e aree periferiche (Gillham, 2002) non sta modificando solo le città degli Stati Uniti, ma dovrebbe essere anche oggetto di studio da parte degli organismi europei.

Per meglio comprendere l'impatto delle trasformazioni in atto il territorio periurbano verrebbe sollecitato all'apertura verso forme di agricoltura multifunzionale (Pearson, Pilgrim, Pretty, 2010; Mougeot, 2006), che potrebbero essere valorizzate in relazione alla produzione di beni comuni e servizi di tipo pubblico, finalizzati al sociale, al settore turistico, all'offerta di prodotti e servizi

alimentari²³. Un ulteriore aspetto da considerare in questo contesto riguarda la correlazione tra governo del territorio e pianificazione del paesaggio. Come dimostra un'ampia letteratura scientifica sul tema della trasformazione dell'agricoltura peri-urbana, la questione principale è quella definire criteri di compatibilità con gli obiettivi di qualità paesaggistica, ma solo per gli ambiti paesaggistici meno problematici, come quelli del paesaggio aperto, dove i processi di urbanizzazione rimangono più rarefatti (ambiti montani e collinari, valli fluviali, aree boschive, aree rurali marginali, parchi e riserve naturali, aree archeologiche, ...).

Invece, per gli ambiti del paesaggio urbano e di quello rurale suburbano e per quelli della diffusione insediativa (ambiti a cui dovrà essere estesa l'applicazione della Convenzione Europea del paesaggio), sarà opportuno studiare specifici criteri di compatibilità con obiettivi di qualità paesaggistica, da definire alla scala della pianificazione locale. Sono questi, infatti i paesaggi contemporanei più problematici, ai margini delle grandi città e dei piccoli centri, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, sulle coste o nell'entroterra, dovunque la densificazione dell'insediamento diffuso ed i processi di saturazione degli spazi interstiziali renda necessario comprendere le logiche evolutive (Zasada *et al.*, 2012). Quanto sopra, è chiaro come diventi sempre più importante l'adozione di strumenti e di strategie di governance e di planning in grado di affrontare, in termini integrati e multifunzionali, le singole situazioni e le problematiche poste dalla diffusione urbana, ma soprattutto, in grado di intervenire sul recupero del valore identitario, economico e sociale degli spazi aperti periurbani.

Da recuperare sono anche le relazioni della società contemporanea con il proprio ambiente di vita, anche attribuendo a questo, una nuova "estetica" che può indurre a comportamenti virtuosi, sia individuali che collettivi, a produrre paesaggi e scenari di qualità, all'interno di nuovi sistemi strutturanti la pianificazione generale. In molte regioni italiane il paesaggio rurale è quasi ovunque una

²³ Per il caso spagnolo, si veda (Briz Escribano, *et al.*, 2022; Puente Asuero, 2013; Fantini, 2016).

realtà puntellata di insediamenti funzionali all'esigenza essenziale dell'attività agricola; nelle parti di territorio montano, accanto ai segni della civiltà e della tradizione, Non è difficile vedere anche le conseguenze dell'abbandono e dell'emarginazione o le alterazioni causate da forme posticce di sviluppo.

Le due realtà emergenti, quella dei piccoli borghi soggetti a spopolamento -soprattutto a seguito della perdita di funzioni- e quella degli agglomerati urbani -sottoposti a sviluppo caotico, in funzione della soddisfazione di esigenze di qualsiasi genere- non sembrano tuttavia in contrasto tra loro, poiché inserite nella continuità di un contesto paesaggistico dove l'antropizzazione, unita alla naturalità dei luoghi, ha creato un mix di elementi ormai consueti nella percezione. Lo spazio soggetto a situazioni di emergenza è in genere quello delle estreme periferie dei centri abitati più grandi, Perugia, Terni e Foligno, al confine tra i quartieri "dormitorio" costruiti negli anni '60 e la campagna. Qui l'espansione costante dell'edilizia residenziale e l'esigenza di spazi del settore economico, ha prodotto situazioni in cui convivono attività produttive (fra cui l'agricoltura), servizi e nuovi "dormitori" in un mix di non definita connotazione, grazie anche a innumerevoli fenomeni di abusivismo- spesso causa di degrado ambientale e di malessere sociale.

Agli effetti della progressiva supremazia delle funzioni urbane, sia di pregio (commerciale, ...) che degradanti (depositi, scarti, ...), vanno aggiunti la diminuzione della fertilità dei suoli non più curati ed ulteriori frazionamenti delle proprietà e va denunciata la sempre più scarsa attenzione alle invarianti strutture dei sistemi, ai valori storici dei luoghi e dei paesaggi. All'assenza di obiettivi a lungo termine dei progetti, va associata quella relativa alla valutazione costi-benefici delle scelte. E non sono solo le aree periurbane gli ambiti in cui si sono affermate, senza limiti, le pressioni: ambientali derivanti dagli inquinamenti dei sistemi produttivi, di trasporto e di riscaldamento e dove sono visibili e tangibili, la perdita di connotazione naturale e di verde, il consumo di suoli agricoli, il degrado.

Quasi ovunque sono avvenute trasformazioni economiche (con modifica del valore dei terreni ex agricoli destinati all'edificazione), sociali (strutture di servizio, residenziali, pubbliche, commerciali, ecc.), infrastrutturali (realizzazione di nuove infrastrutture...), purtroppo quasi sempre

guidate da obiettivi settoriali, limitati alla sola soddisfazione di nuove esigenze, non sempre della collettività. Proprio nello spazio rurale si assiste pertanto alla crescita costante dell'impatto derivante dall'insediamento disordinato delle attività produttive e dalla contro-urbanizzazione conseguente al contro-esodo delle residenze dalle città alle campagne, affermatosi in questi ultimi anni.

All'origine di tutto ciò, oltre alla trasformazione dei modelli di consumo e dell'abitare da cui si sono originate le modificazioni territoriali socio-spaziali diffuse, sia dell'assetto percettivo dei luoghi, che gli ambiti di relazione tra città-campagna, c'è l'assenza di strategie di pianificazione del territorio e di governo dello sviluppo, nonostante i P.T.C.P. provinciali, gli enunciati obiettivi paesaggistici e tante altre chiacchiere. Niente di tutto ciò si rapporta infatti ad una cultura dell'abitare né di matrice urbanistica, né di matrice rurale. Pur tuttavia non viene ancora presa in considerazione una qualificazione delle tecniche edilizie; sono ignorati obiettivi e criteri di compatibilità paesaggistico-ambientale. Solo nei territori a bassa densità insediativa, le singole situazioni tendono (anche se in maniera decrescente) ad auto configurarsi in maniera diversificata, in funzione della destinazione d'uso dell'ambito ricondotto e/o riconducibile a vocazione turistica, agricola od altro. Da tempo è iniziato il confronto tra la permanenza degli spazi agricoli di confine con gli insediamenti urbani e sulla rimodulazione dei loro rapporti.

Lo si è detto quanto abbiamo analizzato il *Milan Urban Food Policy Pact* e come sta mettendo in evidenza una recente letteratura scientifica di carattere internazionale (Thornton, 2020), le politiche per cibo si stanno trasformando in un efficace strumento di governo delle città. Concettualmente, la governance e la giustizia sociale forniscono il quadro analitico per una vasta gamma di contributi che affrontano in modo critico questioni tra cui l'agricoltura urbana, le città intelligenti, la salute umana e il benessere e la biodiversità urbana. Il rinnovamento del mondo rurale ha suggerito modalità di intervento innovative per trasformare le situazioni e realizzare nuove forme di abitare nelle "campagne urbane". Significativo è l'esempio francese, poi seguito dal comune italiano di Faenza: per qualificare

le nuove periferie urbane, sono stati analizzati, innanzitutto, i modi vita di comunità residenti in spazi agricoli della periurbanità che, non essendo né rurali, né urbane, erano, come in Italia, indifferenti sia alla città che alla campagna.

Vivere infatti in uno spazio indeterminato ne comporta l'indifferenza, fino all'estraneità; l'esigenza diventa allora quella di costruire una e propria "capacità di abitare", partendo vera dall'individuazione di soluzioni non conflittuali tra economia, società, natura e cultura e tenendo presente che l'elemento "paesaggio" è lo strumento più forte per creare efficaci relazioni tra individui ed ambiente, arricchire le politiche urbane, partendo dal riconoscimento del ruolo del territorio comunale nel suo insieme. Il concetto di "bello" sollecita, infine, non soltanto l'attenzione, ma anche il rispetto e l'esigenza della sua conservazione e, come ha dimostrato la città di Faenza, il senso di appartenenza degli abitanti, il riconoscimento dei valori dei luoghi, il coinvolgimento sociale nelle azioni di tutela, valorizzazione e sviluppo.

La crescente indifferenza nei confronti della campagna, dal dopo guerra non più fonte diretta di approvvigionamento alimentare, creò un processo limitato al solo sfruttamento degli spazi, basato sulla negazione dei tratti distintivi e qualificativi dei luoghi. Nonostante le pianificazioni sia urbanistica, che paesaggistica non abbiano mai affrontato le questioni connesse alla salvaguardia dei "territori della diffusione", alla conservazione dei caratteri distintivi della ruralità, questi sono rimasti spesso in spazi più o meno estesi, nella connotazione degli edifici ex rurali, nelle case di paese, dove la tradizione voleva stalle funzionali all'uso familiare (oggi trasformate in garage) e orti e tanti altri piccoli annessi che dovevano sostenere le esigenze dei residenti.

Progettare l'identità dei territori e programmare l'economia significa quindi, a latere del P.P.R., innanzitutto saper leggere il territorio ed interpretarne gli scenari, anche storici, riconoscerne vocazioni insieme alle tradizioni e quindi, individuare una precisa e ben diversa logica di sistema per intervenire con coerenza e competenza nella pianificazione del suo territorio. In questa, nessuna parte, nessun aspetto vanno trascurati, perché tutto è importante, anzi fondamentale, per il governo ed il recupero del valore del sistema/regione. Va quindi considerata, tra le emergenze prioritarie, anche l'evoluzione

in governata delle connotazioni insediative, in relazione alle trasformazioni connesse alla costante, quasi sempre più prorompente, diversificazione di funzioni che si insediano in qualsiasi spazio e lo rimodellano alterandolo o qualificandolo.

In ragione delle trasformazioni in atto, non ha molto senso distinguere le politiche per la città dalle politiche per la campagna, anche se vanno ovviamente mantenuti distinti i criteri di approccio ai temi fisici e di assetto spaziale. E' importante invece cercare nuove forme di gestione e di programmazione fisica adeguate a un avvicinamento multisettoriale ed integrato, idoneo a gestire le nuove realtà:

1. la crescita diffusa ed eterogenea delle trasformazioni territoriali ha innescato processi di destrutturazione identitaria, determinando frammentazione fisica e funzionale,
2. il limite fra spazio urbano e rurale non è più un confine chiaro ed individuabile, in grado di mantenere una sua connotazione, ovvero, stabilire e regolare i rapporti fra le parti,
3. al posto delle "vecchie" zone di transizione è frequente trovare "nuovi ingressi" con tipologia di ambito dotato di fisionomia propria, conseguente alla captazione di usi e funzioni specifici, strategici per la città e per l'ecosistema urbano (approvvigionamento dell'acqua, sicurezza idraulica, trattamento dei rifiuti, ecc.);
4. per le problematiche interconnessioni tra città e territorio rurale, gli ambiti periurbani sono attualmente, prevalentemente, caratterizzati da una particolare criticità paesaggistica e da disordine insediativo e infrastrutturale.

5. le suddette condizioni di disordine territoriale, ambientale e sociale necessitano di interventi urgenti, primo fra tutti dell'azione di contenimento della tendenza alla dispersione degli insediamenti,

6. si deve individuare il nuovo ruolo delle realtà periurbane, da costruire sulla base delle diverse configurazioni: di margine urbano, di tessuto insediativo diffuso in contesti o rurali, o di area degradata, o di interesse pubblico.

L'esigenza di costruire un nuovo modello di rapporti e funzioni, in cooperazione tra città e campagna, è infatti unita alla necessità di contenere le negatività dell'inurbazione incontrollata degli spazi periurbani, ma anche a quella di riqualificare nel loro complesso i sistemi insediativi, intervenendo finalmente sull'interconnessione degli spazi e dei servizi, sulla promozione di nuove offerte in chiave sia turistica, che sociale. Ma non basta. Il sistema locale andrà infatti collegato con la pianificazione di area vasta, non come parte a questa funzionale, bensì come connotazione peculiare, come ulteriore fattore di riequilibrio del contesto paesaggistico e territoriale generale.

Tra i risultati attesi:

- l'integrazione delle politiche di governo della città/territorio;
- l'ottimizzazione delle diverse situazioni, come evolutesi nel tempo,
- l'abbattimento del carico inquinante negli spazi aperti e/o rurali periurbani;
- il superamento di eventuali condizioni di conflittualità e/o emergenze ambientali;
- una migliore integrazione delle diverse parti del sistema insediativo;
- uno sviluppo omogeneo della qualità sia ambientale, che di vita; l'impiego sostenibile delle risorse locali mediante la completa utilizzazione di spazi, risorse umane, capacità associative e imprenditoriali

- la rigenerazione urbana e un adeguamento infrastrutturale;
- un nuovo e più qualificato sistema di servizi;
- nuove opportunità economiche ed occupazionali, l'affermazione di scelte condivise in grado di produrre, oltre alla rigenerazione urbana, coesione e partecipazione sociale.

Diventa quindi imprescindibile che l'interconnessione tra piani di sviluppo rurale e di sviluppo urbano sostenibile venga costruito attraverso lo strumento urbanistico, da reimpostare sulla base di una cultura architettonica diversa.

Il dato di partenza deve essere, al contrario, la consapevolezza del ridimensionamento, avvenuto in quest'ultimo decennio, del settore agricolo, con riduzione del numero delle aziende agricole-zootecniche e delle superfici coltivate. L'attuale aumento della produttività del settore agricolo, come noto, equivale infatti soltanto ad un incremento degli impatti ambientali e delle superfici abbandonate e/o degradate.

Al processo di definizione di un nuovo assetto territoriale, deve corrispondere infatti un rilevante mutamento di attenzione rispetto ai possibili compiti assegnati all'agricoltura, al territorio rurale, agli agricoltori. Per realizzare il nuovo, necessario, Programma/Progetto si potrebbe far ricorso, ai finanziamenti PAC e PSR, ai fondi di programmi integrati quali Urban ed Interreg, finalizzati a produrre innovazione locale e sviluppo socio-economico, anche attraverso l'assunzione di nuovi comportamenti

In Italia la necessità di una articolazione politico-amministrativa per la gestione del territorio ha reso opportuna la separazione tra l'ambiente dell'ecologia, l'ambiente della storia e della cultura, e l'ambiente della risorsa economica, cioè lo spazio rurale. Pertanto, se possiede tre ambiti ben distinti: l'area di rilevanza naturalistica, quella di rilevanza paesaggistica e quella destinata alla produzione agricola. Tuttavia la difficoltà più grande consiste nel trattare il territorio in termini di sistema di

interrelazioni tra storia, natura e risorsa per lo sviluppo. In questo senso va ricordata la legge Galasso del 1985 la quale tuttavia non prevedeva alcun strumento di piano o progetto per i paesaggi di carattere locale. Di fatto i comuni avevano uno scarso margine di autonomia e di intervento. Successivamente arrivarono i piani verdi. Alla fine del XX secolo erano pochi i comuni italiani tra cui Bologna, Torino, Roma, dove si realizzarono progetti specifici per le aree rurali extraurbane che comprendevano tra l'altro spazi liberi, la destinazione di uso socio ricreativa delle aree interessate e la creazione di fasce boscate. L'Italia arriva su questo terreno in netto ritardo. Nella Unione Europea già si era affermato da decenni un importante orientamento nella sua funzione finalizzato al potenziamento della agricoltura periurbana nella sua dimensione multifunzionale come fonte di esternalità ambientali e paesaggistiche e, più in generale, di beni pubblici. In questo senso la politica agricola comunitaria si dimostra nettamente orientata attraverso le misure agroambientali al sostegno di una attività agricola cui deve essere riconosciuto un valore non solo in termini strettamente collegati all'economia di mercato e alla produzione di beni, ma anche alla capacità di mantenere le condizioni di abitabilità, sicurezza e salubrità di un territorio e di un sistema insediativo. In questa direzione dal 1992 i tre principi cardine della politica agricola comunitaria sono: la difesa ambientale, la conservazione del paesaggio e il potenziamento di stili di vita alternativi.

In questo contesto il valore strategico attribuito all'agricoltura periurbana è presente in altri documenti comunitari che attestano la conservazione ambientale e agricole come elemento cardine di equilibrio e qualità del sistema insediativo e dell'ambiente urbano per estensione (Appendice documentaria, 5). Iniziative specifiche si sono rivolte al tema degli spazi aperti periurbani. Le caratteristiche della città sostenibile rispondono alla necessità di collegare lo spazio urbano con il territorio. In questo senso il Regolamento 1698 del 2005 riconosce il valore delle aree periurbane in quanto esse dovrebbero garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, un migliore uso del territorio e dell'ambiente e non da ultimo una qualità di vita migliore.

Un'altra importante iniziativa nella direzione di valorizzare gli spazi rurali intorno le città fu adottata dalla conferenza dell'assemblea delle regioni europee celebrata nel 2008. In questa

occasione si ribadì che le aree rurali intorno le città devono diventare più che semplici circondari. L'importanza di tale risoluzione sta nell'indicare il superamento dell'urbano e del rurale attraverso una nuova progettazione dei territori, necessità emersa in Europa da molto tempo. Di fronte a questa sfida che va di fatto a modificare radicalmente lo stesso concetto moderno di territorio lo strumento principale è la convenzione Europea del paesaggio approvata a Firenze nel 2000. La risoluzione finale non a caso riguarda gli spazi naturali, urbani e periurbani.

In Italia con il piano paesaggistico del 2004 è stata introdotta una innovazione che potrebbe essere utilizzata per avviare politiche di governo negli spazi rurali extraurbani. Si tratta di definire progetti in grado di guidare processi di trasformazioni di spazi aperti e dai paesaggi periurbani per arrivare alla creazione di campagne urbane, dove si possano sviluppare in maniera congiunta le attività agricole e le pratiche dell'abitare (Donadieu, 2013) . Progetti che per diventare efficace andrebbero costruiti insieme agli agricoltori e agli abitanti.

Un ulteriore supporto può essere rappresentato, grazie alle politiche innovative per favorire lo sviluppo dell'agricoltura multifunzionale, dalla legislazione 2001 finalizzata all'adeguamento del settore agricoltori (Piorr, 2011). Un'altra importante legge di orientamento sulla condizionalità dell'agricoltura italiana è la n. 57/2001; il successivo decreto attuativo, n. 228/2001 riconosce infatti la multifunzionalità agricola e la pluriattività dell'imprenditore, con compiti di presidio, tutela e valorizzazione delle risorse ambientali. Nel quadro della legislazione vigente, le amministrazioni possono arrivare a degli accordi con gli imprenditori agricoli per incentivare lo svolgimento di attività rivolte alla manutenzione del territorio, alla protezione del paesaggio, alla tenuta dell'assetto idrogeologico, nonché al potenziamento delle vocazioni produttive. Il decreto legislativo stabilisce i progetti territoriali con l'indicazione dei rispettivi obblighi delle parti contraenti. Nonostante il tentativo di creare una cornice nazionale, i modelli in tema di suolo affermatasi nelle diverse regioni sono differenti. Si pensi alle scelte operano in diverse città italiane. Si va infatti dalla "cintura che ha

obiettivo di contenere l'espansione urbana, al concetto “cuneo verde” che dall'esterno penetra dentro il tessuto urbanizzato, al “cuore verde” che invece preserva gli spazi agricoli all'interno delle aree urbanizzate. Al di là delle differenze semantiche e di contenuto tecnico ci troviamo davanti a tutta una serie di misure di intervento che rispecchiano la progressiva trasformazione degli spazi urbani e rurali in Europa.

Va comunque tenuto presente che i comuni non sono più in grado di affrontare i costi di manutenzione degli spazi verdi e che si afferma pertanto, ulteriormente, l'istituto della compartecipazione pubblico-privata. La imperiosa esigenza di allestire processi e politiche di valorizzazione dei territori periurbani e delle attività di una tipica agricoltura che si svolge a ridosso dei nuclei urbani ha spinto in Europa e in Italia alla creazione di strumenti innovativi per affrontare un problema relativamente nuovo nel campo della pianificazione e del governo del territorio (Agostini, 2015).

L'agricoltura urbana (UA) sia all'interno della città edificata che nell'hinterland periurbano è diventata un fenomeno in crescita in tutto il mondo negli ultimi decenni e comprendono una grande varietà di differenti attività di produzione alimentare: la produzione di erbe aromatiche, come piante medicinali e ornamentali sia per la casa, per il consumo e per il mercato; la fornitura di alimenti freschi di produzione locale; l'inverdimento delle città; il riuso produttivo dei rifiuti urbani; la prestazione di attività ricreative, educative e sociali.

Oltre alla fornitura di cibo, UA ha varie funzioni nei sistemi urbani globali. Nelle città della Europa del nord fornisce agli abitanti beni pubblici, piuttosto che materie prime agricole. I principali obiettivi in Europa sono per lo più legati all'ambiente e al sociale, la conservazione della biodiversità, la lotta allo spreco (alimentare), la riduzione del consumo energetico e soddisfare la domanda di alimenti di maggiore qualità. Nelle città ci sono grandi varietà di “agricolture” dagli orti comunitari, agli giardini pensili, all'*urban farm* o *city farm* o il cosiddetto ZFarming (zero *acreage farming*) (Research for AGRI Committee, 2017).

Anche se negli ultimi anni la questione dell'agricoltura urbana e periurbana (UPUA) ha attratto sempre più all'attenzione di una più ampia gamma di responsabili politici e ricercatori globali ed europei, il fenomeno era stato ampiamente trascurato dalle politiche dell'UE e in particolare dalla PAC. Di conseguenza, i responsabili politici a livello dell'UE si è resa conto della mancanza di una trattazione adeguata e di una conoscenza approfondita dell'agricoltura sia urbana che periurbana e ha chiesto competenze di ricerca significative.

In questo contesto si colloca il documento elaborato dal comitato Economico Sociale Europeo il quale si è espresso con proprio parere sul tema della cultura periurbana. Il documento del Comitato in particolare evidenzia che “le zone periurbane sono al centro del dibattito e degli interessi dei numerosi organi europei”²⁴. Come si può leggere nel documento le zone periurbane sono una realtà in espansione in molte città europee a causa dello sviluppo urbanistico, industriale, del settore terziario e delle infrastrutture di comunicazione e di trasporto (Gisotti, 2012). Questo sviluppo in molti casi caotico cancella il territorio rurale destinato alla produzione agricola, creando attività agricole marginali e poco non competitive. Di fatto l'agricoltura delle zone periurbane è condizionata negativamente dal conteso urbano. Il comitato Economico Sociale Europeo indica che tale situazione negativa incentiva il degrado del territorio dal punto di vista ambientale e inclinano le relazioni sociali tra città e campagna. L'attuale politica comune dell'Unione Europea insiste sulla necessità di diversificare l'economia delle aziende agricole, introducendo attività in grado di fornire nuove fonti di reddito agli agricoltori. Nelle zone periurbane, le dinamiche in atto generano problemi significativi per la continuità e la stabilità dell'agricoltura. In considerazione di quanto previsto dal documento elaborato dal Comitato Economico Sociale Europeo gli obiettivi da raggiungere sono tre:

1. “Riconoscere sul piano sociale, politico e amministrativo l'esistenza di spazi agricoli periurbani, considerandoli zone soggette a difficoltà”.

²⁴ <https://www.camera.it/temiap/2014/07/04/OCD177-360.pdf>

2. “Evitare che gli spazi periurbani siano sottoposti ad un processo di urbanizzazione”.
3. “Garantire uno sviluppo dinamico e sostenibile dell’agricoltura periurbana e degli spazi in cui viene praticata”.

Il comitato in considerazione della fragilità degli spazi agricoli periurbani propone la formazione di un osservatorio europeo sulla agricoltura periurbana che, oltre ad avere un approccio europeo di tali spazi e dell’attività agricole, agisca come centro di riferimento per monitorare, analizzare e divulgare la situazione dell’agricoltura periurbana europea.

Lo stesso documento europeo dopo aver tracciato il modello di gestione per il territorio periurbano e le modalità di patto di gestione sostenibile delle attività agricole, indica specifiche modalità di accordo tra gli amministratori ed enti di gestione del territorio periurbano allo scopo di governare la dimensione della pianificazione urbana e territoriale avvalendosi di progetti periurbani ispirati al principio dell’integrazione. Tra i modelli proposti spicca quello della creazione di parchi agricoli ma si tratta di un tema ancora aperto e necessitato di ulteriori approfondimenti. In ogni caso alcune città europee (Bounnfoy, 2013) già si sono dotati di specifici strumenti come Parma con un piano del verde ma anche fuori d’Italia come Berlino (Castagnoli, 2019) dove è in atto un ambizioso programma di valorizzazione degli spazi liberi. Non c’è dubbio alla luce della normativa tanto europea, tanto nazionale accumulatasi in questi anni che la gestione degli spazi periurbani rappresentano uno dei punti cardine della città europea del futuro.

Tra le idee da prendere in considerazione nella fase di definizione degli interventi di valorizzazione degli ambiti periurbani, si potrebbe valutare quella relativa all’affidamento dei mobili e terreni della proprietà pubblica in disuso a soggetti che possano creare nuove realtà vitali del territorio come ad esempio aziende agricole multifunzionali che oltre alla coltivazione dei terreni a scopo produttivo, offrono servizi agrituristici e supporti di carattere educativo e ricreativo (fattorie didattiche, percorsi verdi etc.).

La prima azione da compiere per l’attuazione di una progettazione di tali termini è l’individuazione sia della proprietà pubblica da valorizzare che dell’aziende e cooperative disponibili

ad una gestione produttiva biologica-biodinamica oppure ad agire a supporto di altre attività esistenti nel comparto. Alla luce dell'esperienza accumulata in questi anni si osserva che sono i comuni a gestire, sulla base delle specifiche destinazioni d'uso negli ambiti territoriali coinvolte ed egli eventuali immobili disponibile, il progetto relativo allo sviluppo e al controllo delle attività considerate compatibili, nonché a realizzare le analisi preliminare alla definizione di specifici piani o progetti comunali di valorizzazione, tutela e sviluppo socioeconomico del territorio interessato.

In base all'esperienza accumulata, i comuni si dimostrano il soggetto più idoneo ad affidare gli immobili e a stabilire in maniera dettagliata nel bando quali sono le attività ammesse e ai vincoli legati all'attività. Gli esempi a disposizione indicano che si sta portando avanti un diverso modo di concepire l'economia rurale considerata ormai uno strumento per il recupero di tutte le potenzialità del territorio e delle comunità. Così come emerge nei piani di campagna si tenta di guidare la trasformazione di periferie urbane controllando la trasformazione dell'antica campagna verso nuove forme di spazio rurale. L'obiettivo che si persegue è il raggiungimento di una “nuova armonia” tra città e campagna, tra ambiente e sviluppo. Anche il settore enogastronomico può essere definito come uno dei motori portanti di una nuova economia peri-rurale (Piorr, 2011). I turisti si recheranno con più facilità verso le periferie urbane che nelle campagne, in cerca di specialità gastronomiche locali, di occasioni alternative, di offerte alternative. A volte si stanno elaborando piani che prevedono la creazione delle vere e proprie “isole” della peculiarità rurale, degli spazi urbani periferici, isole che vengono considerate dei musei sulle identità dei luoghi e dei segni antichi attraverso i quali la gente possa recuperare la memoria storica oppure dei piccoli giardini e orti di una agricoltura senza agricoltori.

4.3 Orti urbani (*urban gardens*)

Tra i fenomeni che negli ultimi tempi si sono sviluppati nelle città vanno annoverati gli orti urbani (Bell, 2018; Glatron, Granchamp, 2018). In molti casi si tratta di scelte di comunità che hanno

determinato il recupero di aree lasciate abbandonate. E tutto ciò è stato favorito anche dallo scoppio del COVID-19 dal momento in cui la pandemia ha rafforzato la preoccupazione per pratiche rispettose dell'ambiente. Questa preoccupazione ha dato voce a un numero crescente di associazioni di cittadini. Le buone pratiche si estendono dall'ambiente alle politiche inclusive ed economiche, combinate con gli sforzi per promuovere un atteggiamento critico nei confronti del mercato globale. Gli orti comunitari o urbani sono un'eminente espressione pratica di queste politiche, che collegano le persone alla natura producendo cibo sano e comunità solide. Questa attività porta avanti una lunga tradizione nazionale di associare il cibo sano alle radici cittadine. La crescita contemporanea degli orti comunitari è forte negli ambienti urbani e periurbani, dove il ritorno alla natura è visto come una sana alternativa ai banali ambienti commerciali delle pratiche alimentari moderne.

Oggi il consumo di alimenti di produzione locale è una questione di scelta personale piuttosto che una necessità. Ancora a metà del XX secolo metà della popolazione italiana era dedita all'agricoltura, in bilico tra sussistenza e agricoltura commerciale. Le trasformazioni epiche degli anni del “boom economico” hanno trasfigurato gli atteggiamenti nei confronti del cibo, sradicando il cibo dal processo sociale di ambito locale. L'agricoltura nel corso dell'ultimo mezzo secolo ha perso terreno ma parallelamente si è avviata la rivoluzione dell'agricoltura urbana che ha negli orti uno dei suoi punti di forza sociale in grado di imporre un nuovo paradigma alimentare e usi innovativi dell'agricoltura ecosostenibile.

Il ruolo dell'orticoltura urbana rientra in una preoccupazione generale presente in tutto il mondo per la valutazione contemporanea delle città come sistemi ecologici complessi (Smith, Berruti, 2023). Le città sono un luogo primario per la gestione dei servizi ecosistemici: ambienti privilegiati dove attivare e implementare un processo proattivo e mirato di gestione delle risorse. La crescita esponenziale delle aree urbane ha gravi conseguenze per gli ecosistemi che spesso subiscono un deterioramento dovuto a fattori materiali e immateriali. L'adozione di un approccio multifunzionale ai servizi ecosistemici, compresa l'orticoltura urbana, può avere significative conseguenze dirette e indirette per il benessere umano sostenibile. I servizi ecosistemici sono stati classificati in quattro

gruppi principali: servizi vitali, approvvigionamento, regolazione e servizi culturali. L'orticoltura urbana è a cavallo di tutti e quattro i gruppi. Il legame tra servizi ecosistemici e benessere della comunità non deve essere dato per scontato, rischiando di disconnettersi tra servizi, progettazione dello spazio urbano e politiche di governo. L'orticoltura urbana sfrutta i principi della multifunzionalità per migliorare la resilienza territoriale riducendo i rischi ambientali e offrendo una distribuzione più efficace delle risorse nella comunità (Mangiameli, 2017).

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura sostiene l'agricoltura urbana e periurbana (UPA) sin dagli anni '90. La raccomandazione mira a ridurre il rischio di rendere i paesi in via di sviluppo dipendenti dagli aiuti alimentari dei paesi ricchi. Gli aiuti in derrate alimentari sconvolgono le strutture comunitarie, hanno un impatto negativo sul potere di genere e indeboliscono il patrimonio culturale distintivo. Il consumo locale di cibo aumenta invece la biodiversità e migliora la salute, migliorando al contempo l'estetica del paesaggio. Questi benefici sono difesi da molti gruppi di cittadini, come Terra Madre che convoglia le risorse necessarie per sostenere prodotti agricoli locali unici e di modesto valore commerciale. Sono i presidi che coinvolgono agricoltori e altri attori del territorio. L'attenzione alle tradizioni alimentari distintive esalta l'attaccamento affettivo al territorio, avvolgendo e affinando l'identità personale. Gli orti comunitari hanno una funzione simile.

Un primo esempio di orti comunitari in un ambiente urbano moderno è il *Potato Patch* di Pingree, fondato a Detroit durante la crisi economica degli anni '90 dell'Ottocento. In un periodo di crescenti conflitti comunitari, il sindaco Pingree mise a disposizione 200 ettari di terreno pubblico per scongiurare la fame tra i cittadini indigenti, fornendo sollievo a 1.700 famiglie. Oggi l'agricoltura urbana gioca di nuovo un ruolo decisivo nella risposta alle massicce trasformazioni economiche di questa città del Midwest. L'iniziativa Urban Farming Global Food Chain è stata lanciata a Detroit nel 2005 dalla cantante e attivista alimentare Taja Severle in un progetto che oggi riunisce 6.000 orti

comunitari in tutto il mondo. L'aspirazione è fornire aiuti alimentari costruendo comunità forti e ambienti sani in ogni angolo del globo".

L'Italia contemporanea, come molte parti del mondo, lotta con il declino della popolazione urbana e l'abbandono di interi quartieri cittadini²⁵. Il processo ha creato le 'terre libere' che oggi rappresentano un'opportunità oltre che una minaccia. Queste terre vuote rischiano di diventare terre desolate accumulate che comprendono veri e propri paesaggi di rifiuti, o paesaggi desolati, che devono essere metabolizzati nei loro contesti urbani. In Italia nel 2017 fu presentata una prima proposta di legge destinata al sostegno e la pratica degli orti urbani. Nello specifico la proposta ricordava che:

“la creazione di orti sociali urbani costituisce un’imperdibile occasione per sottrarre alla trascuratezza aree lasciate a sé stesse. Con la presente proposta di legge, dunque, si intende promuovere la «riappropriazione» attiva di spazi comuni. Allo stesso tempo, si intende creare un collante tra cittadini e mondo rurale mediante una progettualità urbana che punta all’ecosostenibilità, alla condivisione e all’inclusione sociale, in una continua interazione e sperimentazione degli orti sociali urbani quali luoghi di aggregazione, spazi di autosostentamento e di cura del verde. Il carattere sociale, didattico, ambientale ed economico di tali orti e la multidisciplinarietà delle utilità sottese, infine, rappresentano un indubbio vantaggio per le singole realtà territoriali a cui va dato il massimo sostegno”²⁶.

L’iniziativa fu ripresa nel 2020 nell’ambito degli obiettivi indicati dall’agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile²⁷. In concreto la proposta mirava in particolare a implementare l’obiettivo dello sviluppo di città e comunità sostenibili. Allo stesso tempo la proposta si colloca all’interno degli obiettivi perseguiti dall’agenda urbana dell’Unione Europea, trovando altresì centrale correlazione con il pilastro europeo di diritti sociali. Nel 2017 il verde urbano nelle città italiane ha coperto il 2,9% del territorio comunale dei capoluoghi di provincia; in numeri assoluti sono oltre 573 milioni di m² in aumento dello 0,7% rispetto all’anno precedente. Ogni abitante in Italia dispone mediamente di 31,7

²⁵ <https://www.urbangardeningproject.eu/>

²⁶ https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0058980.pdf

²⁷ <https://www.senato.>

di m². Tra le differenti tipologie di verde urbano, negli ultimi tempi hanno guadagnato di importanza gli orti urbani. Secondo le stime dell'istituto di statistica la superficie occupata dagli orti urbani è aumentata del 4% rispetto al 2016. Emergono delle forti disparità regionali. Il fenomeno degli orti urbani è guidato dall'Emilia-Romagna e dalla Lombardia. Il fenomeno è particolarmente presente nelle città metropolitane dove la pressione demografica è molto forte e l'uso/abuso del suolo sono ormai insostenibili, ma dove anche il senso civico, oltre il senso della solidarietà sono molto forti e radicati, facendo così nascere l'esigenza di fare rete e sistema dal basso (*Annuario dell'agricoltura italiana*, 2018, pp. 330-331). Attualmente i comuni che dedicano più spazio alla costituzione degli orti urbani sono Torino, Parma e Ravenna²⁸.

Il dibattito sulla terra perduta risalente agli anni '90 presenta diverse definizioni contrastanti. Può includere suolo nudo, agricoltura ai margini delle aree urbanizzate, terreno incolto, terreno recentemente raso al suolo, terreno abbandonato con edifici abbandonati e aree dismesse. Questi spazi non sono solo vuoti o non occupati, ma anche liberi e disponibili. L'orticoltura urbana è sempre più utilizzata per trasformare questa potenziale terra desolata in una componente vivace di comunità sane. Con la crisi del 2007-8, molti cittadini sono arrivati a vedere l'orticoltura urbana come qualcosa di più di un'utopia esercizio: è un modo per affrontare le difficoltà economiche rafforzando al tempo stesso i beni fondamentali della comunità. La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente esacerbato la marginalità economica, stimolando una reale preoccupazione per l'ambiente. Queste tendenze alimentano il sostegno a un nuovo modello di governo delle relazioni tra i cittadini e con l'ambiente naturale. Questo è il nuovo paradigma alimentare che sottolinea i vantaggi del cibo sano e dell'approvvigionamento alimentare sostenibile. Il paradigma incoraggia la condivisione delle

²⁸ <https://www.istat.it/it/archivio/153995> [Urbes 2015 - *Il benessere equo e sostenibile nelle città: tavole degli indicatori Urbes*].

conoscenze sulla qualità del cibo, promuove l'inclusione sociale e la comunicazione intergenerazionale e rafforza l'integrazione della comunità attraverso le linee di classe convenzionali.

4.4 Agricoltura sociale

Una politica di riforma dell'agricoltura che punti all'incremento della sicurezza alimentare e a una crescita della produttività agricola legata alla riduzione della povertà è una scelta obbligata. Come emerge dal piano europeo l'obiettivo principale è uno solo: più agricoltura per nutrire il mondo. Va ricordato che le persone che soffrono la fame nel pianeta quasi sfiorano il miliardo. Però insieme alla fame cronica esiste un altro problema derivante della sottoalimentazione: persone che non si nutrono a sufficienza, che non hanno accesso al cibo o ad una corretta alimentazione. Ci sarebbe poi una terza tipologia di "fame" che colpisce ampi settori anche dalla popolazione dei paesi sviluppati. Infatti milioni di persone dei paesi occidentali sopravvivono con una dieta molto limitata che non gli consente di assumere il giusto apporto di vitamine e minerali. Perciò che oggi appaiano interconnesse agricoltura, alimentazione e benessere. Nel caso della cosiddetta fame nascosta siamo in presenza di un problema che colpisce più di 2 miliardi di persone. In questo caso i più danneggiati sono i bambini che soffrono di deficienza da vitamine importanti come la A e la D, con delle ricadute molto concrete, ad esempio sulla vista. Di fronte a questo scenario la UE attraverso la sua politica agraria vuole attivare delle strategie che permettano di affrontare e vincere la fame. Vale la pena soffermarsi ad analizzare il quadro generale (Politi, 2014). La popolazione mondiale ha raggiunto i sette miliardi per arrivare a otto miliardi tra il 2020 e il 2025. Questo significa che mantenendo l'attuale consumo medio annuo di 300 kg di cereali per abitante, per sfamare l'umanità, bisognerà produrre 330 milioni di tonnellate in più. Una simile crescita potrebbe essere realizzata con le attuali tecnologie ma con un impatto ambientale insostenibile nelle aree povere del mondo. Nonostante negli ultimi cinquant'anni la povertà nel mondo sia stata fortemente ridimensionata, eppure ancora oggi un quarto della popolazione dei paesi in via di sviluppo vive con meno di 1,25 dollari al giorno, sapendo che ci sono molti milioni di

persone che ogni giorno guadagnano poco più di tale somma²⁹. Perciò il divario tra paesi e aree del pianeta in ragione del differente livello di sviluppo economico raggiunto appare incolmabile. In un contesto pieno di criticità, il Covid non ha fatto altro che rendere ancora più drammatica una situazione altamente grave. Perciò il programma europeo di applicare la sua visione di un'agricoltura che contribuisca alla sostenibilità ambientale e sociale, fuori dall'Europa appare abbastanza utopico. Secondo la Fao ogni abitante della terra dispone di 2800 kcal al giorno. Ma da questi dati nascono profonde differenze: 800 milioni di persone nei paesi in via di sviluppo sono sottoalimentate, cifra quest'ultima che andrebbe rivista alla luce degli effetti che ha avuto la pandemia di Covid-19 nel mondo. Un terzo della popolazione Sub-sahariana è cronicamente sottanutrito con casi estremi come l'Eritrea la Somalia o il Congo. Questa drammatica situazione dei paesi africani riguarda direttamente l'Europa in quanto gli attuali flussi migratori proveniente dal centro d'Africa verso l'area mediterranea sono da attribuire alla mancanza di alimentazione. Siamo in presenza in questo caso di un'immigrazione di massa legata alla fame, generata anche dai cambiamenti climatici. Sono tutti aspetti che coinvolgono direttamente i paesi europei di difficile soluzione ma che impongono delle risposte concrete. A questo punto ci possiamo porre la domanda se l'Europa che si intravede dal progetto Green Deal sarà un Europa in grado di affrontare le drammatiche problematiche che riguardano milioni di persone che attraverso vie legali e illegali cercano di fuggire dalla fame, dalla povertà, dalla guerra e alle intolleranze (Deaton, 2013).

A questo punto vale la pena di ritornare sul *Green Deal* per quanto si riferisce ai rapporti con l'Africa. In concreto nel documento si prospetta un'alleanza tra i paesi del continente africano e l'Unione Europea per la realizzazione di investimenti sostenibili che garantiscano occupazione e sviluppo duraturo. In particolare, la collaborazione dovrà sbloccare le immense potenzialità dell'area africana per consentire ai paesi di avviare un definitivo percorso verso l'economia verde e circolare.

²⁹ <https://unric.org/it/obiettivo-1-porre-fine-ad-ogni-forma-di-poverta-nel-mondo/>

In particolare, l'accordo dovrà consentire all'area africana di trarre il massimo vantaggio dalla produzione di energia verde in modo tale di creare sistemi alimentari sostenibili e "città intelligenti" dal punto di vista del consumo energetico e della pianificazione degli spazi urbani. In questo senso la UE, di fronte agli alti tassi di crescita demografica dei paesi africani, dichiara di voler consolidare l'impegno preso nei confronti dell'Africa a favore di una maggiore diffusione e di scambi più ampi dell'energia pulita. In questo scenario non privo di ombre e molti interrogativi, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, applicate ad esempio alla cottura dei cibi, sono alcuni dei tasselli fondamentali per colmare le lacune che persistono in Africa in termini di accesso all'energia. Nello specifico, l'UE avvierà il programma "NaturAfrica" per frenare la perdita di biodiversità tramite la creazione di una rete di aree protette, che offriranno rifugio alla fauna selvatica e opportunità lavorative alla popolazione locale nei settori verdi.

In ogni caso quello che appare abbastanza evidente è che le condizioni di arretratezza di molte aree del mondo sono la prova più evidente inadeguatezza dei tradizionali modelli di sviluppo di offrire risposte adeguate alle esigenze delle persone. Le integrazioni commerciali cresciute sulla scia dell'economia globale, ha riguardato solo marginalmente l'agricoltura, anzi, essendo stata determinata dai rafforzamenti competitivi dei servizi, nei paesi in via di sviluppo ha contribuito alla sua marginalizzazione. Il progresso nell'alimentazione si traduce in una transizione dello stile alimentare, dalla prevalenza dei cereali (riso e frumento) ad un maggior consumo di proteine animali. Poiché per produrre un chilogrammo di pollo o di maiale occorrono dai due ai quattro chilogrammi di grano la crescita del consumo di carne innesca un aumento esponenziale di cereali. La crescita demografica e la transizione alimentare, sono i due fattori che spingono ad un aumento della domanda globale degli alimenti. Ciò avviene in un contesto di risorse sempre. Nel mondo circa 15 milioni di ettari vengono disboscati ogni anno o sottratti alle savane tropicali per consentire l'allevamento di grandi mandrie di bovini; contemporaneamente almeno 13 milioni di ettari coltivabili sono persi per cambio di destinazione o perché degradati. Il bilancio di produttività è ancora meno favorevole: i terreni persi sono solitamente quelli vicini ai centri urbani, di buona qualità, mentre quelli recuperati sono lontani

dai centri abitati e meno fertili. Queste dinamiche determinano una diminuzione di superficie coltivata per abitante in questo contest l'aumento della produzione agricola è sempre meno legato all'incremento delle rese. Questo a sua volta è legato all'uso di fertilizzanti e negli anni più recenti alla diffusione delle biotecnologie in agricoltura e allo sviluppo dell'irrigazione. Non a caso la risorsa acqua è divenuta oggi ancora più decisiva alla risorsa terra. La produzione agricola globale dovrà raddoppiare entro il 2050 per far fronte alla crescita della popolazione, agli effetti dei cambiamenti climatici, alla scarsità e allo spreco delle risorse idriche, altrimenti la crisi alimentare che negli ultimi anni ha toccato molti paesi in via di sviluppo diventerà strutturale a livello mondiale e colpendo anche l'Europa e la società rurale, con riflessi diretti sulla sicurezza e la stabilità. In un paese come l'Italia per far riferimento ad una società europea sviluppata la situazione alimentare sta assumendo dimensioni allarmanti. Secondo l'Unicef in Italia oltre il 17% dei bambini vive sotto la soglia della povertà, ovvero un milione e 750 mila minore non raggiunge un livello minimo di benessere materiale (dati 2012). Il 2,5 dei bambini italiani non può permettersi frutta e verdura fresca ogni giorno; l'1,2% non può permettersi tre pasti al giorno. L'Italia si colloca alle spalle di Spagna, Ungheria e Polonia per benessere dei minori. Di fronte a questo quadro carico di elementi negativi, bisogna porsi la domanda se la politica verde europea sia uno strumento efficiente anche perché nel documento comunitario non si accenna ad un fatto che sta cambiando gli equilibri nel mondo e che coinvolge molte società europea. Ci riferiamo al fenomeno del *Land Grabbing*, vale a dire la corsa all'accaparramento dei terreni agricoli nei paesi poveri da parte di grandi investitori stranieri, Per molti studiosi si tratta di una nuova forma di colonialismo e di sfruttamento di popolazioni che vivono nella fame e nell'indigenza. Questo fenomeno riguarda anche i paesi Europei come dimostra la presenza della Gran Bretagna, l'Italia, la Francia o i paesi nordici in questa nuova forma di mercato globale della terra (Sassen, 2014).

Per secoli i dibattiti sull'evoluzione dell'agricoltura hanno interessato prevalentemente gli agricoltori, ora questa discussione attira l'attenzione di tutti. Conservazione dell'ambiente rurale,

sviluppo di nuove attività, sicurezza alimentare sono i temi principali sui quali si discute. Le analisi militano secondo dove le collochiamo. Così in Europa si dibatte se convenga rallentare l'espansione della produzione agricola, ma quest'analisi difficilmente potrebbe essere stesa a livello mondiale, ove il quesito è a quali condizioni, con quali risorse, con quali rischi ambientali, con quale tecniche e nell'ambito di quali strutture possa essere garantito l'aumento della produzione agricola. Il concetto di sicurezza alimentare (*food security*) è ritornato in auge anche nei paesi ricchi ma fino agli anni 70, nello sviluppato occidente ci si aspettava dagli agricoltori un sufficiente livello di auto approvvigionamento alimentare. Negli ultimi tempi il termine sicurezza alimentare ha acquistato, facendo riferimento alla qualità, ed in generale alla salute, un significato nuovo quello di *food safety*. Le società ricche chiedono agli agricoltori prodotti alimentari sicuri e genuini, ma anche la conservazione e la fruizione del paesaggio. Il dilemma è che, nei Paesi poveri, questi due concetti devono essere ricombinati. La produzione di derrate alimentari e la loro equa distribuzione sul territorio e tra le diverse classi sociali, rimane il tema principale, ma non possono ormai essere disattese le questioni ambientali.

L'agricoltura e con essa la società rurale del XXI secolo è chiamata a cambiamenti che non hanno precedenti. La rivoluzione verde ci ha insegnato che l'innovazione tecnologica possono offrire alcuni vantaggi ai paesi poveri attraverso un aumento dell'efficienza e accettabili prezzi dei beni alimentari. Ma la piaga del sottosviluppo e della sotto-alimentazione non è stata sconfitta. La rivoluzione genetica può, si chiede la Fao, aiutarci a compiere un ulteriore passo in avanti? Può aiutarci a dare risposte alle nuove domande che il processo di urbanizzazione pone all'agricoltura in termini di sicurezza alimentare, protezione ambientale, sviluppo delle aree rurali?

La risposta che la Fao suggerisce propone nuove sfide: si le biotecnologie possono contribuire a fornire le risposte a questi interrogativi, tuttavia esse non sono una panacea. Esse, cioè, non possono colmare gap di infrastrutture, mercati e disponibilità di fattori che sono alla base dello sviluppo dell'agricoltura nei paesi poveri. Questi interrogativi e queste sfide coinvolgono anche le agricolture ricche del mondo. le biotecnologie sono, almeno per ora, mirate alla produzione agricola di pochi paesi

industrializzati, sono inoltre in rapida diffusione nei paesi di nuova industrializzazione come, ad esempio, in Cina e soprattutto il Brasile che si sta trasformando nel maggiore produttore di beni agroalimentari del mondo (Klein, Vidal Luna, 2023).

I vantaggi delle nuove tecnologie applicati all'agricoltura portano con sé indubbi vantaggi ma sono allo stesso tempo un pericolo giacché le multinazionali agroalimentari rafforzino il loro potere brevettando il contenuto genetico o imponendo dei limiti. Per molti piccoli agricoltori che praticano un'agricoltura familiare di sussistenza potrebbe significare la perdita dei loro mezzi di sostentamento perché sarebbero obbligati a competere con sistemi produttivi ad alto tasso di tecnologia e alte rese per unità di superficie coltivata. Inoltre ci sarebbe da considerare pure il ruolo del credito e della finanza internazionale sempre più interessata a realizzare investimenti nel settore agricolo. Si pensi al caso dei biocarburanti.

Su oltre settecento imprese operanti in Europa alla fine del XX secolo, l'80% considerava tra i fattori principali per decidere investimenti industriali in biotecnologie la questione della protezione della proprietà intellettuale. Questo fattore era secondo solo alla dimensione e flessibilità del mercato, ma più importante rispetto ad altri, come ad esempio l'atteggiamento del consumatore. Il dibattito in questo quadro si è fatto così acceso, anche perché si è intrecciato con la preoccupazione che la diffusione della monocoltura caratteristica delle agricolture industrializzate e la riduzione a poche varietà coltivate in tutto il mondo portasse a una drastica riduzione della varietà genetica e ad un enorme concentrazione di potere economico e politico in poche mani. Questo è un fenomeno che va oltre il dibattito sulle biotecnologie (Shiva, 2009), di cui deriva la necessità di introdurre valutazioni non solo di tipo economico-giuridico ma anche etico e sociale per assicurare che vantaggi della ricerca genetica ricadano anche sulle popolazioni locali. Se la biodiversità è considerata patrimonio universale dell'umanità, allora devono essere adottate delle misure conseguenti. La questione chiave è trovare un giusto equilibrio, in termini di Equa ripartizione, tra chi investe in innovazioni e chi ha conservato un

prodotto in secoli di miglioramento genetico o la biodiversità. Bisogna evitare che i paesi in via di sviluppo siano indotti accedere materiali genetico conservato, per essere poi costretti ad acquistarlo, pagando consistenti "royalties" per le varietà migliorate. Va ricordato che attualmente appena 120 specie di piante coltivate forniscono il 90% degli alimenti a causa della perdita di diversità genetica accaduta durante l'ultimo secolo. Innumerevoli piante tradizionali, coltivate e sviluppate dai contadini del corso delle degenerazioni, sono scomparsi e sostituiti con un numero ridotto di varietà destinata alla commercializzazione di massa. È giusto, di fronte alle rivoluzioni tecnologiche, proporre il nodo dell'interazionale tra etica ed economia.

Nell'attualità l'agricoltura sociale (AS) sintetizza in un unico termine una svariata realtà di attività difficilmente adattabili a un unico modello di riferimento (Di Iacovo, 2008; Di Iacovo, O'Connor, 2009). Ci sono molte varietà in ragione del modello organizzativo, dell'attività svolta, dei destinatari, dei canali di finanziamento ma a prescindere dalle differenze in generale si tratta di attività accumulate dal desiderio di integrare nell'attività agricola attività di carattere sociosanitario, educativo, di formazione e inserimento lavorativo, di ricreazione, diretti in particolare a fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione (De Vivo, Ascani, Gaito, 2019).

Tali esperienze si collegano a una attitudine antica dell'agricoltura, da sempre caratterizzata dal legame tra azienda agricola e famiglia rurale e da pratiche di solidarietà e mutuo aiuto, che oggi si presenta come una ulteriore declinazione del concetto di multifunzionalità, capace di fornire risposte ad ulteriori bisogni della società, soprattutto in ragione dei cambiamenti che interessano e interesseranno negli anni a venire il sistema del *welfare*. Come osservato da più parti la multifunzionalità che si ricollega alle nuove tendenze in agricoltura costituisce un tratto caratteristico delle politiche europee dello sviluppo rurale. Quasi si potrebbe dire che è un tratto identitario ove l'azienda agricola, da semplice fornitore di materie prime, diventa una unità multifunzionale che si relaziona in nuovi modi con la società e la natura (Van der Ploeg, 2008, p. 210).

In questa ottica l'agricoltura sociale (Riolfo, 2019) e in particolare le fattorie didattiche (*social farming*) (Tulla, 2017, pp. 25-40; Nazzaro, 2021), possono essere considerate come l'insieme di attività

che, grazie all'utilizzo delle risorse dell'agricoltura porta a termine azioni di rilevanza sociale, sanitaria e educativa nei confronti di persone interessate da disagi di natura fisica, psico-fisica e/o a rischio di esclusione sociale. Le prime esperienze in Italia di AS si collocano cronologicamente negli anni Settanta quando cominciarono a configurarsi delle cooperative che utilizzavano l'agricoltura per offrire alle persone con difficoltà fisica e psicologica la possibilità di avere un'alternativa dal punto di vista lavorativo. Se in una prima fase si assiste alla nascita di realtà cooperative che si muovevano in maniera molto indipendente in mancanza di un quadro legislativo di riferimento, questo tipo di attività conosce una veloce accelerazione a partire dalla legge 180 (più nota come "Legge Basaglia") del 1978 che stabilì la chiusura dei manicomi. A partire da questo momento, molte cooperative e associazioni impegnate nell'erogazione di servizi sociali cominciarono a includere nei loro programmi di terapia e riabilitazione attività legate all'agricoltura e all'allevamento; lo stesso accadeva con le prime comunità di recupero alle tossicodipendenze e altre marginalità. Nel loro insieme si trattava di norma di progetti privati di solidarietà e di assistenza che col passare del tempo coinvolgevano sempre più aree rurali e risorse agricole attraverso modelli operativi tipici della cooperazione.

Dopo questa fase di partenza, nel corso degli anni Novanta, soprattutto dopo l'approvazione della legge 381 del 1991, la dimensione sociale dell'agricoltura conosce un decisivo processo di crescita e consolidamento. La legge riconosceva la validità di tutta una serie di pratiche e metodi di interventi che fino a quel momento erano privi di una codificazione ufficiale. In mancanza di una normativa che riconoscesse all'agricoltura sociale un ruolo istituzionale, di fatto rimanevano "nell'ombra" tante piccole realtà particolarmente sfuggenti a qualsiasi tipo di indagine statistica. A volte si tratta di semplici aziende agricole a conduzione familiare che esercitavano una funzione sociale informale in quanto all'interno dello stesso gruppo familiare erano presenti dei componenti svantaggiati. In questi e altri casi simili, la pratica di attività legate all'agricoltura offriva a queste persone la possibilità di avere una collocazione lavorativa, di apparire utili e di svolgere una funzione.

In queste circostanze l'agricoltura si dimostravano un settore particolarmente flessibili e in grado di offrire una pluralità di soluzioni lavorative superando le barriere imposte dalla disabilità. A partire da tutta una serie di esperienze pilota, nate seguendo differenti rivoli e percorsi individuali e collettivo da collocare, si osserva come la società dei paesi occidentali comincia a diventare consapevole che il modello economico tipico dell'industrializzazione e dello sviluppo economico misurabile in termini prettamente quantitativi portava con sé la necessità di pagare dei prezzi sociali molto elevati in termini di marginalizzazione di ampie fasce della popolazione. Perciò si potrebbero interpretare le prime forme di agricoltura sociale come un tentativo di rendere più umano il progresso economico e in questo senso l'agricoltura passò da essere un ambito quasi senza futuro a un terreno di sperimentazione sociale. Costituì il primo capitolo della già menzionata “rivincita della campagne” occidentali.

L'attività sociale in agricoltura, pur essendo allo scadere del XX secolo di una realtà ampiamente praticata, era carente di una legge nazionale. Un primo tentativo di regolamentazione accade con la legge n.228 del 18 maggio 2001. Un passaggio successivo arrivò con la legge nazionale n. 96 del 20-02-2006 che mirava a disciplinare l'agriturismo. Nel 2011 nasce il *Forum Nazionale dell'Agricoltura Sociale*. Nonostante mancasse agli inizi del XXI secolo un chiaro contesto nazionale, a livello regionale³⁰ a partire dal 2000 nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) vengono introdotte linee di intervento finalizzate al finanziamento di attività agricole con una netta funzione sociale. Nel 2013 con l'emanazione del parere (2013/C 44/07) da parte del Comitato Economico e Sociale europeo (Appendice documentaria, 6) inizia il lungo processo di regolamentazione a livello europeo e a livello nazionale. Il documento comunitario getta le basi affinché gli Stati membri UE si adoperano in tempi brevi per “promuovere e sostenere questo settore, tra l'altro adottando, ai diversi livelli, un quadro normativo adeguato e favorevole, riconoscendone il valore aggiunto e migliorandone la governance”.

In Italia la legge sull'agricoltura sociale è del 2015 (Riccoli, 2019). Si tratta di un provvedimento legislativo rivolto a dare una precisa definizione a questo tipo di attività. Vediamo

³⁰ Per un confronto europeo (Tulla *et al.*, 2014, pp. 35-51).

alcuni punti della legge³¹. Nell'articolo 1 si indicano le finalità da perseguire, i soggetti idonei ad operare in questo settore, le modalità di riconoscimento pubblico degli operatori e l'individuazione dei beneficiari. La legge italiana promuove l'agricoltura sociale:

“quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate”.

Vale la pena di riportare letteralmente gli obiettivi da raggiungere indicati dal art. 2 in quanto esso sintetizza puntualmente il ruolo sociale e terapeutico assegnato alle attività agricole. In effetti la legge mira all'inserimento socio-lavorativo di persone con disabilità e di lavoratori svantaggiati; in questa ottica si precisa la “prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana; prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante” e per ultimo “progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica”.

³¹ *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. Serie speciale*, n. 208., 8-9-2016, pp. 1-7.

Per quanto ci interessa in questo lavoro e dopo aver ricordato due importanti punti della legge italiana sull'agricoltura sociale, si evince il riconoscimento attribuito all'agricoltura sociale. Di fatto grazie alla legge del 2015 nel paese si sono moltiplicate le esperienze di impresa sociale che offrono una pluralità di servizi nel settore del recupero e trattamento delle persone afflitte da particolari patologie. Di fatto si è venuto a creare un'assoluta simbiosi tra comunità di recupero e attività agricole, fusione che riguarda le istituzioni pubbliche, la comunità locali e il mondo dell'imprenditoria sociale (Del Colle, 2012; Bronzini, 2011). Un caso abbastanza diffuso che attesta i buoni risultati raggiunti è la politica seguita da molte amministrazioni locali di affidare la cura degli spazi verdi comunali a società e cooperative che utilizzano l'agricoltura come strumento di terapia e inserimento sociale. Queste dinamiche sostenute anche dalla normativa comunitaria, consolidatisi nel corso del primo ventennio del XXI secolo, hanno determinato che l'agricoltura sociale, coincidente in molti casi con l'agricoltura multifunzionale, abbia acquistato una considerevole rilevanza in termini di impatto quantitativo e qualitativo. La dimensione multifunzionale dell'agricoltura europea vista in precedenza, infatti, sta favorendo una ridefinizione dell'intero comparto agricolo. Se in passato si assisteva a continui interventi pubblici per mitigare le differenze tra aree urbane ed aree rurali, nell'attualità, grazie al consolidamento dell'agricoltura sociale e dell'imprenditoria sociale, l'agricoltura si è riempita di nuovi significati e valori nella misura in cui da essa arriva un ampio ventaglio di servizi di interesse sociale (Canfora, 2017). Non sorprende dunque che alla luce delle trasformazioni accadute, le aziende agricole riconvertiti in funzione dell'erogazione di servizi sociali siano diventate parte di un significativo processo di sviluppo delle aree rurali.

I provvedimenti normativi regionali (L'agricoltura sociale, 2019) presentano un quadro frammentario e a volte disomogeneo in ordine ai requisiti minimi necessari per svolgere l'attività di agricoltura sociale. Le leggi regionali, come nel caso della Valle d'Aosta, promuovono l'agricoltura sociale quale strumento per l'inserimento in ambito agricolo di pratiche in grado di coprire la domanda di servizi orientati all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati e a rischio di emarginazione, all'abilitazione e riabilitazione di persone con disabilità, alla realizzazione di attività

educative, assistenziali e formative di supporto alle famiglie e alle istituzioni, nonché quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole, per ampliare e consolidare la gamma delle opportunità di occupazione e di reddito. Il Ministero dell'ambiente ha inserito i prodotti provenienti dall'agricoltura sociale tra i criteri di premialità previsti per la ristorazione scolastica e degli uffici pubblici.

Tabella 1 Elenco delle leggi regionali che disciplinano l'agricoltura sociale

Regione/Provincia autonoma	Legge regionale sull'agricoltura sociale	Denominazione
Piemonte	Legge regionale n. 1 del 22 gennaio 2019	Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale
Lombardia	Legge regionale n. 11 del 18 giugno 2019	Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge
Bolzano	Legge provinciale n. 8 del 22 giugno 2018	Agricoltura sociale
Trento	Legge provinciale n. 12 del 21 luglio 2016	Modificazioni della legge provinciale sull'agriturismo 2001 e della legge provinciale sugli asili nido 2002 in materia di agricoltura sociale
Veneto	Legge Regionale n. 14 del 28 giugno 2013	Disposizioni in materia di agricoltura sociale
Friuli-Venezia Giulia	Legge regionale n. 2 del 6 febbraio 2018	Modifiche alla legge regionale 8 agosto 2000, n. 15 (Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare), disposizioni in materia di agricoltura sociale e relative al Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo
Liguria	Legge regionale n. 36 del 21 novembre 2013	Disposizioni in materia di agricoltura sociale
Emilia-Romagna	Legge regionale n. 4 del 31 marzo 2009	Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole
Toscana	Legge regionale n. 29 del 8 giugno 2012	Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012

Umbria	Legge regionale n. 12 del 9 aprile 2015	Testo unico in materia di agricoltura
Marche	Legge regionale n. 21 del 14 novembre 2011	Disposizioni regionali in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura
Lazio	Legge regionale n. 7 del 22 ottobre 2018	Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale
Abruzzo	Legge regionale n. 18 del 6 luglio 2011	Disposizioni in materia di agricoltura sociale
Molise	Legge regionale n. 5 del 10 febbraio 2014	Norme in materia di agricoltura sociale
Campania	Legge regionale n. 5 del 30 marzo 2012	Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla Legge Regionale 7 marzo 1996, n. 11
Puglia	Legge regionale n. 9 del 27 marzo 2018	Disposizioni in materia di agricoltura sociale
Basilicata	Legge regionale n. 53 del 17 dicembre 2018	Disposizioni in materia di agricoltura sociale
Calabria	Legge regionale n. 14 del 30 aprile 2009	Nuova disciplina per l'esercizio dell'attività Agrituristica, Didattica e Sociale nelle aziende agricole
Sicilia	Legge regionale n. 16 del 11 agosto 2017	Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017
Sardegna	Legge regionale n. 11 del 11 maggio 2015	Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale e abrogazione della Legge Regionale n. 18 del 1998

Fonte: elaborazione propria con i dati tratti da *L'agricoltura sociale nella normativa regionale* (2019), p. 2.

In ragione di una progressiva sistemazione legislativa nazionale e regionale oggi sono tante le aziende agricole, superata una prima fase pionieristica, che concorrono alla formazione di un solido panorama imprenditoriale rurale costituito da cooperative sociali, imprese agricole, associazioni, fondazioni, ecc. da collocare all'interno di un ramificato Terzo settore o impresa sociale. In ragione di questa crescita, si stanno portando a termini i primi tentativi di analisi e di misurazione del fenomeno, cercando di comprendere la sua diffusione sul territorio, le sue caratteristiche strutturali e la reale efficacia delle azioni. Il settore dell'agricoltura sociale inizia, sempre con maggiore energia, ad entrare

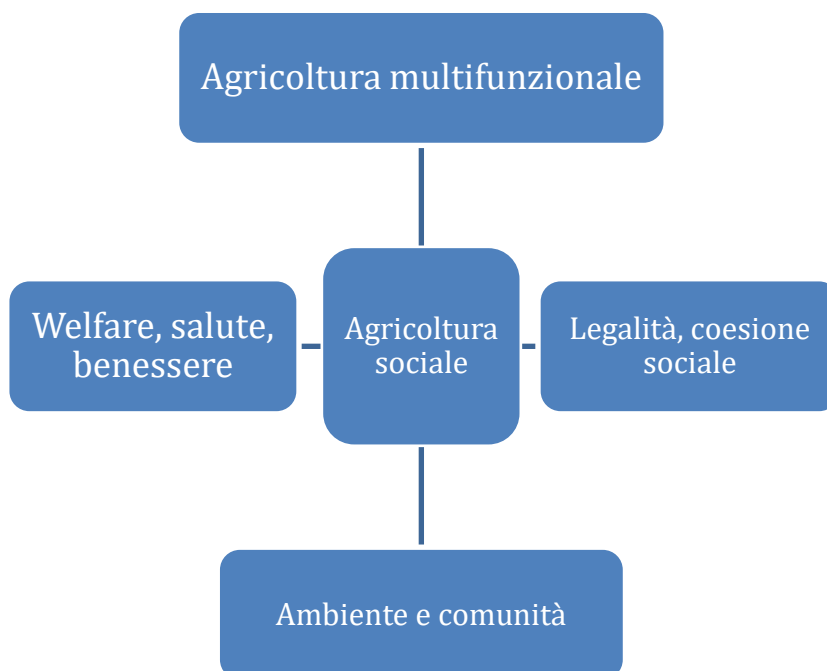
nelle agende politiche, portando all'elaborazione di misure specifiche all'interno dei piani di sviluppo rurale e dei sistemi di welfare territoriale, attraverso pratiche terapeutiche e riabilitative basate sull'utilizzo degli animali e dell'agricoltura. Al giorno d'oggi, le esperienze che collegano gli interventi sociali e le attività agricole costituiscono un'opportunità importante per guidare l'agricoltura verso risultati capaci di rappresentare soluzioni nuove per lo sviluppo e il benessere delle persone e dei territori (Prete, 2018).

Per quanto riguarda l'Italia non esiste un numero preciso del numero delle aziende che si collocano all'interno dell'alveo dell'agricoltura sociale. Le rilevazioni riferite alla situazione predominante in alcune regioni (Lazio, Toscana, Lombardia, Sicilia) (Giarè, Ricciardi, Ascani, 2020) possiamo stimare la presenza di circa un migliaio di esperienze. Nonostante il periodo del Covid, l'AS in Italia dimostra una notevole vitalità sia per il numero delle realtà che offrono i servizi sia per le pratiche innovative svolte per far fronte alle esigenze delle comunità (Annuario dell'agricoltura italiana 2019, 2021:304). Secondo il Censimento dell'agricoltura italiana 2020, che per la prima volta inserisce l'AS tra le attività connesse rilevate, 904 aziende agricole, pari a meno dell'1,4% delle aziende con almeno un'attività connessa, svolgono tale attività; il 77,6% di queste aziende è gestita da un capo azienda con più di 40 anni di età. La maggiore concentrazione si rileva al Nord (con 415 aziende impegnate in AS), mentre al Centro e al Sud si registra un numero inferiore di realtà coinvolte (pari, rispettivamente, a 217 e 186). A livello di distribuzione regionale, il numero maggiore di aziende con AS è presente in Toscana (108), Lombardia (94), Emilia-Romagna (78) e Piemonte (77). Nel 2021, sulla base delle informazioni fornite dalla Rete Rurale Nazionale relative alle fattorie didattiche iscritte negli elenchi regionali si contano 3.251 aziende, con un incremento rispetto all'anno precedente del 4,2%, a livello medio nazionale. Le regioni in cui si è registrato, nel biennio 2021- 2022, l'incremento più marcato sono la Toscana (+23,2%), il Friuli-Venezia-Giulia (+16,8%), le Marche (+13,6) e il Veneto (+12,6). Il segno meno si registra in 4 casi: Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Calabria;

quest'ultima con un decremento del 16,3%. Le regioni con più di 300 fattorie didattiche sono il Veneto e la Campania, seguite da Emilia-Romagna, Piemonte, Marche, Puglia e Sardegna che ne contano più di 200. In base ai dati disponibili per il 2020, in Italia si possono contabilizzare oltre 228 attività imprenditoriali nel settore dell'agricoltura sociale

Le statistiche a disposizione mettono in evidenza che in Italia, al mese di ottobre 2020 risultano essere iscritte negli appositi albi regionali 228 realtà imprenditoriali che svolgono attività di agricoltura sociale, di cui 128 (80%) sono imprese agricole in senso proprio, 33 (14,5%) cooperative sociali e 13 (13%) altre tipologie organizzative, numeri che attestano un notevole crescita rispetto agli anni anteriori (L'agricoltura sociale: un'opportunità per le realtà italiane, 2020).

Le esperienze di agricoltura sociale in Europa (O'Connor, Lai, Watson, 2010) riguardano molteplici ambiti di attività, che dimostrano che il settore primario si sta trasformando in un importantissimo strumento rispetto a numerose criticità. Costituisce un chiaro esempio di come l'agricoltura da essere vista in termini esclusivamente di produzione, oggi assume funzioni molto più variegata, arrivando in molti casi a soddisfare esigenze lasciate fuori dal tradizionale concetto di sanità o assistenza pubblica. Basta prendere in considerazione i tradizionali ambiti di azione di agricoltura sociale che possiamo schematizzare in:



Fonte: © autore

4.4 Combattere lo spreco alimentare

Ogni anno oltre il 20% della quantità totale di cibo prodotto mondialmente viene perso o sprecato lungo la filiera agro-alimentare, corrispondente a circa 1,7 miliardi di tonnellate e a mille miliardi di dollari di valore. Sono cifre imponenti perché vanno considerati anche i costi legati al consumo di acqua e all'impatto ambientale derivanti dalla produzione, la trasformazione, l'imballaggio, la conservazione e il trasporto finale. L'80% di questi alimenti è ancora commestibile ed è rappresentato per il 45% da frutta e verdura. Il cibo sprecato è quattro volte superiore alla quantità necessaria a sfamare gli 828 milioni di persone che nel 2021 hanno sofferto la fame nel mondo (FAO). Circa il 14% degli sprechi avviene prima che i prodotti alimentari raggiungano il livello di vendita al dettaglio, quindi già nella fase dopo la raccolta, anche l'attività in azienda, lo stoccaggio e il trasporto. Nei paesi dell'Unione Europea le perdite e gli sprechi di cibo (*Food Losses and Waste - FLW*) superano i 90 milioni di tonnellate l'anno, per un valore di 143 miliardi di euro (*Annuario*

dell'agricoltura italiana, 2018, pp. 299-300). La lotta alle FLW, insieme alla sicurezza alimentare e alla riduzione della fame, sono al centro delle tematiche delle coalizioni d'azione globale in cui si è impegnata la Commissione europea a seguito del vertice ONU sui sistemi alimentari del 2021 e alla luce del perdurare della pandemia e della guerra in Ucraina.

Secondo il primo monitoraggio Eurostat sugli sprechi alimentari pubblicato a ottobre 2022, ogni europeo spreca in un anno 127 kg di alimenti. Il 55% avviene tra le mura domestiche, l'11% nella produzione primaria e il 18% nella trasformazione di alimenti e bevande. Nella ristorazione e nella vendita al dettaglio, invece, si registrano sprechi minori, rispettivamente il 9% e il 7%, dati sicuramente da rivalutare, considerando che le rilevazioni si riferiscono al periodo acuto della pandemia, segnato da chiusure e restrizioni.

Nel 2021, in Italia, le FLW hanno superato i 7 milioni di tonnellate di prodotti agroalimentari, per un valore di 10,4 miliardi di euro. Il 36,6% delle perdite e degli sprechi di cibo avviene nel settore primario e nella fase della produzione, il 3,1% nella trasformazione, il 13,5% nella distribuzione, il 3,8% nella ristorazione e il 43% nel consumo domestico (stime Politecnico di Milano e Fondazione Banco Alimentare Onlus).

Nel settore primario, la produzione lasciata nei campi nel 2021 è stata di circa 1,1 milioni di tonnellate (erano 1,3 nel 2020), l'1,9% della produzione agricola totale (ISTAT). Cereali, leguminose e ortaggi in piena aria hanno pesato per oltre il 60% della produzione non raccolta. Le motivazioni sono molteplici: eventi climatici, malattie delle piante, logiche commerciali, scelte di mercato, eccedenze produttive e andamento dei prezzi, aggravati dall'incertezza di mercato per la pandemia. Storicamente, proprio per l'incidenza di più fattori, si assiste ad andamenti irregolari delle quantità di raccolti lasciati nei campi per le principali coltivazioni. Lo spreco domestico è ripreso a salire nel 2021 dopo la prima fase della crisi sanitaria da Covid-19, che ha spinto i consumatori a una maggiore attenzione negli acquisti e nella conservazione e fruizione del cibo. Nella spazzatura degli italiani sono finite 1.866.000 tonnellate di cibo (+1,5% rispetto all'anno precedente), ovvero 30,9 kg di cibo in media a persona, con picchi maggiori nelle regioni del sud e nelle famiglie senza figli (rispettivamente

+18% e +12%), per un ammontare totale di 7,3 miliardi di euro. Lo spreco per categoria merceologica vede al primo posto frutta fresca (47%), seguita da verdure (28%), cipolle, aglio e tuberi (25%), pane fresco (21%) e insalata (21%). Le eccedenze non più edibili per l'uomo sono invece destinate al consumo animale e al compostaggio.

Al riguardo l'Italia, nel paese è attivo da anni il piano nazionale contro gli sprechi alimentari. Specificatamente, grazie alla legge 166/2016 ("Legge Gadda"), che mette al centro la solidarietà sociale e il diritto al cibo, è stato riscritto il quadro della gestione delle eccedenze, disciplinate sia a livello fiscale sia igienico-sanitario. Nella redistribuzione delle eccedenze alimentari viene data priorità al consumo umano, con la possibilità per le associazioni di volontariato di recuperare direttamente i prodotti agricoli rimasti in campo e ancora commestibili. Grazie alla legge le associazioni di volontariato possono entrare in possesso i prodotti agricoli idonei al consumo umano e animale. In concreto è attivo un fondo finanziario per promuovere nei ristoranti l'uso di contenitori per il cibo non consumato da portare a casa; allo stesso tempo, il fondo finanzia progetti per lo sviluppo di tecnologie di conservazione e confezionamento, la creazione di software e piattaforme digitali e la redistribuzione delle eccedenze per fini di solidarietà sociale. Proprio a favore dei più poveri, nel 2019 sono state recuperate dalla grande distribuzione e dalla ristorazione organizzata 75.449 tonnellate di prodotti eccedenti, distribuite a circa 1,5 milioni di indigenti attraverso 7.448 tra strutture caritative e mense (dati Fondazione Banco Alimentare). Nel 2020, a seguito dell'emergenza per il coronavirus, molte società e attività commerciali hanno aderito ad ulteriori azioni di sostegno a favore delle persone più fragili e in difficoltà, in collaborazione con la Protezione civile, i comuni e le associazioni di volontariato, mentre il Governo ha introdotto e rafforzato le misure a favore dei bisogni alimentari della popolazione, intervenendo anche nei settori produttivi a maggiore rischio di eccedenze e sprechi alimentari. La redistribuzione delle eccedenze recuperate dalla grande distribuzione e dalla ristorazione è aumentata nel 2021, grazie alla solidarietà di molte aziende: 126.235 tonnellate di

prodotti (+25%), distribuite attraverso 7.612 (+0,7%) tra strutture caritative e mense a favore di oltre 1,6 milioni di indigenti (ad esempio la Fondazione Banco Alimentare) (*Annuario dell'agricoltura italiana*, 2021, pp. 422-424).

CONCLUSIONI

La tesi dimostra il profondo processo di trasformazione sperimentato dal settore primario italiano e per estensione europeo. Tutte le indagini statistiche confermano che negli ultimi anni, soprattutto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, i processi di diversificazione hanno ridisegnato la fisionomia dell'agricoltura italiana.

Come si può leggere nell'*Annuario dell'Agricoltura Italiana* riferito al 2020 “la diversificazione ha rappresentato negli ultimi decenni una delle più rilevanti strategie adottate dalle imprese del settore agricolo italiano per affrontare i problemi legati a situazioni di crisi e per migliorare la propria competitività”³².

Il 20 dicembre 2021 la Commissione europea ha pubblicato il testo del *Rural Pact*. Questo nuovo patto, pensato per chiamare le autorità pubbliche e i portatori d'interessi ad agire in funzione delle esigenze ed aspirazioni delle comunità rurali, fornirà una cornice comune per coinvolgere e collaborare con i cittadini, le amministrazioni e le imprese a livello UE, nazionale, regionale e locale. Da questo punto di vista, avendo come aspirazione quella di costruire una visione strategica di lunga durata, il “patto rurale” è uno strumento di cooperazione per dare voce agli interessi rurali e collocarle in alto nell'agenda politica europea.

I cinque soggetti che possono partecipare al *Rural Pact* sono le autorità pubbliche, le organizzazioni della società civile, le attività economiche, i cittadini e le organizzazioni accademiche di ricerca ed innovazioni. I vantaggi della partecipazione al patto sono quelle di contribuire a collocare le aree rurali in testa all'agenda politica. La condivisione di iniziative deve favorire la circolazione di informazioni e buone pratiche stimolando in ogni contesto allo sviluppo della vita rurale.

³² *Annuario dell'agricoltura italiana*, 2020 (2021), p. 265.

A quasi sessanta anni dall'entrata in vigore del primo patto agricolo comunitario, alle soglie del XXI, come dimostra il *Rural Pact* e prima di esso il *Green Deal*, il *Farm to Fork* o il *Milan Food Policy Pact*, il mondo agricolo e rurale in generale in Europa è al centro di un intenso dibattito politico ma anche di un acceso scontro di interessi. Le discussioni all'interno del Parlamento Europeo, con delle posizioni politiche contrapposte, dimostrano che la "politica ambientale" impulsata negli ultimi anni dalla Commissione Europea incontra numerose resistenze senza poter essere considerato un punto fermo definitivamente acquisito.

Gli analisti osservano che la svolta sulla via della sostenibilità ambientale come modello di sviluppo economico e sociale non avrà vita facile e con ogni probabilità diventerà uno degli argomenti più accesi della prossima campagna elettorale del 2024 per il rinnovo del Parlamento Europeo. Dunque molte delle domande emerse nel corso di questo lavoro ancora non hanno una risposta, siamo in presenza di un panorama politico in piena evoluzione che certamente contribuirà a disegnare l'Europa del domani.

APPENDICE DOCUMENTARIA

Appendice 1

*Il trattato di Roma (1957). Titolo II "Agricoltura"*³³

ARTICOLO 38

1. Il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di pruna trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. 2. Salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 46 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli. 3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 46 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato II del presente Trattato. Tuttavia, nel termine di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio, su proposta della Commissione, decide a maggioranza qualificata circa i prodotti che devono essere aggiunti a tale elenco. 4. Il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri.

ARTICOLO 39

1. Le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera, b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura, c) stabilizzare i mercati, d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. 2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole, b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti, c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

ARTICOLO 40

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>

1. Gli Stati membri sviluppano gradatamente la politica agricola comune durante il periodo transitorio e la instaurano al più tardi alla fine di tale periodo. 2. Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39, sarà creata una organizzazione comune dei mercati agricoli. A seconda dei prodotti, tale organizzazione assume una delle forme qui sotto specificate: a) regole comuni in materia di concorrenza, b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato, c) una organizzazione europea del mercato. 3. L'organizzazione comune in una delle forme indicate al paragrafo 2 può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'articolo 39, e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione. Essa deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'articolo 39 e deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità. Un'eventuale politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi. 4. Per consentire all'organizzazione comune di cui al paragrafo 2 di raggiungere i suoi obiettivi, potranno essere creati uno o più fondi agricoli d'orientamento e di garanzia.

ARTICOLO 41

Per consentire il raggiungimento degli obiettivi definiti dall'articolo 39, può essere in particolare previsto nell'ambito della politica agricola comune: a) un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia, che possono comportare progetti o istituzioni finanziate in comune, b) azioni comuni per lo sviluppo del consumo di determinati prodotti.

ARTICOLO 42

Le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'articolo 43, paragrafi 2 e 3, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39. Il Consiglio può in particolare autorizzare la concessione di aiuti: a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali, b) nel quadro di programmi di sviluppo economico.

ARTICOLO 43

1. Per tracciare le linee direttrici di una politica agricola comune, la Commissione convoca, non appena entrato in vigore il Trattato, una conferenza degli Stati membri per procedere al raffronto delle loro politiche

agricole, stabilendo in particolare il bilancio delle loro risorse e dei loro bisogni. 2. La Commissione, avuto riguardo ai lavori della conferenza prevista al paragrafo 1, dopo aver consultato il Comitato economico e sociale, presenta, nel termine di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato, delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, ivi compresa la sostituzione alle organizzazioni nazionali di una delle forme d'organizzazione comune previste dall'articolo 40, paragrafo 2, come pure l'attuazione delle misure specificate nel presente titolo. Tale proposte devono tener conto dell'interdipendenza delle questioni agricole menzionate nel presente titolo. Su proposta della Commissione, previa consultazione dell'Assemblea, il Consiglio, deliberando all'unanimità durante le due prime tappe e a maggioranza qualificata in seguito, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare. 3. L'organizzazione comune prevista dall'articolo 40, paragrafo 2, può essere sostituita alle organizzazioni nazionali del mercato, alle condizioni previste dal paragrafo precedente, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata : a) quando l'organizzazione comune offra agli Stati membri che si oppongono alla decisione e dispongono essi stessi di una organizzazione nazionale per la produzione di cui trattasi, garanzie equivalenti per l'occupazione ed il tenore di vita dei produttori interessati, avuto riguardo al ritmo degli adattamenti possibili e delle specializzazioni necessarie, e b) quando tale organizzazione assicuri agli scambi all'interno della Comunità condizioni analoghe a quelle esistenti in un mercato nazionale. 4. Qualora un'organizzazione comune venga creata per talune materie prime senza che ancora esista un'organizzazione comune per i prodotti di trasformazione corrispondenti, le materie prime di cui trattasi, utilizzate per i prodotti di trasformazione destinati all'esportazione verso i paesi terzi, possono essere importate dall'esterno della Comunità.

ARTICOLO 44

1. Nel corso del periodo transitorio, sempreché la progressiva abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri sia suscettibile di condurre a prezzi tali da compromettere gli obiettivi fissati dall'articolo 39, ciascuno Stato membro ha facoltà di applicare per determinati prodotti, in modo non discriminatorio e in sostituzione dei contingentamenti, in misura che non ostacoli l'espandersi del volume degli scambi previsti dall'articolo 45, paragrafo 2, un sistema di prezzi minimi al disotto dei quali le importazioni possono essere: temporaneamente sospese o ridotte, ovvero sottoposte alla clausola che tali importazioni avvengano a un prezzo superiore al prezzo minimo fissato per il prodotto in questione. Nel secondo caso, i prezzi minimi sono fissati a prescindere dai dazi doganali. 2. I prezzi minimi non devono avere per effetto una

riduzione degli scambi esistenti fra gli Stati membri al momento dell'entrata in vigore del presente Trattato, né ostacolare un progressivo estendersi di questi scambi. I prezzi minimi non devono essere applicati in modo da ostacolare lo sviluppo di una preferenza naturale tra gli Stati membri. 3. Non appena entrato in vigore il presente Trattato, il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce dei criteri obiettivi per l'instaurazione di sistemi di prezzi minimi e per la fissazione di questi prezzi. Tali criteri tengono particolarmente conto dei costi nazionali medi nello Stato membro che applica il prezzo minimo, della situazione delle diverse imprese in riguardo a questi costi medi, e parimenti della necessità di promuovere il graduale miglioramento dello sfruttamento agricolo e gli adattamenti e specializzazioni necessari all'interno del mercato comune. La Commissione propone egualmente una procedura di revisione di tali criteri, per tener conto del progresso tecnico e renderlo più celere nonché per ravvicinare progressivamente i prezzi all'interno del mercato comune. Questi criteri, come pure la procedura di revisione, devono essere determinati all'unanimità dal Consiglio nel corso dei primi tre anni successivi all'entrata in vigore del presente Trattato. 4. Fino a quando non abbia effetto la decisione del Consiglio, i prezzi minimi potranno essere fissati dagli Stati membri, a condizione d'informarne preventivamente la Commissione e gli altri Stati membri, per consentire loro di presentare le proprie osservazioni. Una volta presa la decisione del Consiglio, i prezzi minimi vengono fissati dagli Stati membri in base ai criteri stabiliti alle condizioni di cui sopra. Su proposta della Commissione, il Consiglio, che a maggioranza qualificata, può rettificare le decisioni prese quando non siano conformi ai criteri così definiti. 5. A decorrere dall'inizio della terza tappa e qualora non fosse stato ancora possibile stabilire per determinati prodotti i criteri obiettivi precitati, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può modificare i prezzi minimi applicati a questi prodotti. 6. Alla fine del periodo transitorio, si procede a una rilevazione dei prezzi minimi ancora esistenti. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione a maggioranza di 9 voti secondo la ponderazione prevista dall'articolo 148, paragrafo 2, primo comma, fissa il regime da applicare nel quadro della politica agricola comune.

ARTICOLO 45

1. In attesa che una delle forme di organizzazione comune previste dall'articolo 40, paragrafo 2, sia sostituita alle organizzazioni nazionali e per i prodotti nei riguardi dei quali esistano in taluni Stati membri: disposizioni intese ad assicurare ai produttori nazionali lo smercio della loro produzione, e bisogni

d'importazione, lo sviluppo degli scambi è perseguito mediante la conclusione di accordi o contratti a lungo termine tra Stati membri esportatori e importatori. Tali accordi o contratti devono tendere progressivamente a eliminare qualsiasi discriminazione nell'approvazione di tali disposizioni ai differenti produttori della Comunità. La conclusione di questi accordi o contratti interviene nel corso della prima tappa; si tiene conto del principio di reciprocità. 2. Per quanto riguarda i quantitativi, tali accordi o contratti prendono come base il volume medio degli scambi fra gli Stati membri per i prodotti in questione durante i tre anni precedenti l'entrata in vigore del presente Trattato, e prevedono un incremento di tale volume nei limiti dei bisogni esistenti, avuto riguardo alle correnti commerciali tradizionali. Per quanto riguarda i prezzi, tali accordi e contratti consentono ai produttori di esitare i quantitativi convenuti a prezzi che gradatamente si accostano ai prezzi pagati ai produttori nazionali sul mercato interno del paese compratore. Tale ravvicinamento deve avvenire nel modo più regolare possibile e dev'essere completato al più tardi alla fine del periodo transitorio. I prezzi sono negoziati fra le parti interessate, nel quadro delle direttive stabilite dalla Commissione per la approvazione dei due precedenti commi. In caso di prolungamento della prima tappa, l'esecuzione degli accordi o contratti continua alle condizioni applicabili alla fine del quarto anno dall'entrata in vigore del presente Trattato, mentre gli obblighi relativi all'accrescimento dei quantitativi e al ravvicinamento dei prezzi restano sospesi fino al passaggio alla seconda tappa. Gli Stati membri fanno appello a tutte le possibilità loro offerte dalle proprie disposizioni legislative, specialmente in materia di politica d'importazione, allo scopo d'assicurare la conclusione e l'esecuzione degli accordi o contratti in questione. 3. Nella misura in cui gli Stati membri necessitano di materie prime per la fabbricazione di prodotti destinati a essere esportati all'esterno della Comunità in concorrenza con i prodotti di paesi terzi, detti accordi o contratti non possono essere di ostacolo alle importazioni di materie prime all'uopo effettuate in provenienza da paesi terzi. Tuttavia tale disposizione non è applicabile se il Consiglio decide all'unanimità di concedere i versamenti necessari a compensare il margine di prezzo pagato in più per importazioni effettuate a tal fine in base a detti accordi o contratti, rispetto ai prezzi franco consegna delle stesse forniture acquistate sul mercato mondiale.

ARTICOLO 46

Quando in uno Stato membro un prodotto è disciplinato da una organizzazione nazionale del mercato o da qualsiasi regolamentazione interna di effetto equivalente che sia pregiudizievole alla concorrenza di una produzione simile in un altro Stato membro, gli Stati membri applicano al prodotto in questione in provenienza dallo Stato membro ove sussista l'organizzazione ovvero la regolamentazione suddetta, una tassa di

compensazione all'entrata, salvo che tale Stato non applichi una tassa di compensazione all'esportazione. La Commissione fissa l'ammontare di tali tasse nella misura necessaria a ristabilire l'equilibrio; essa può ugualmente autorizzare il ricorso ad altre misure di cui determina le condizioni e modalità.

ARTICOLO 47

Per quanto attiene alle funzioni che il Comitato economico e sociale deve svolgere in applicazione del presente titolo, la sezione dell'agricoltura è incaricata di tenersi a disposizione della Commissione per preparare le deliberazioni del Comitato conformemente alle disposizioni degli articoli 197 e 198.

Appendice 2

Il *Green Deal* europeo (Bruxelles, 11-12-2019)³⁴

Introduzione. Trasformare una sfida pressante in un'opportunità unica

La presente comunicazione illustra un Green Deal per l'Unione europea (UE) e i suoi cittadini. Essa riformula su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, ovvero il compito che definisce la nostra generazione. Ogni anno che passa l'atmosfera si riscalda e il clima cambia. Degli otto milioni di specie presenti sul pianeta un milione è a rischio di estinzione. Assistiamo all'inquinamento e alla distruzione di foreste e oceani.

Il Green Deal europeo è la risposta a queste sfide. Si tratta di una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse.

Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Allo stesso tempo, tale transizione deve essere giusta e inclusiva. Deve mettere al primo posto le persone e tributare particolare attenzione alle regioni, alle industrie e ai lavoratori che dovranno affrontare i problemi maggiori. Poiché la transizione determinerà cambiamenti sostanziali, la partecipazione attiva dei cittadini e la fiducia nella transizione sono fondamentali affinché le politiche possano funzionare e siano accettate. È necessario un nuovo patto che riunisca i cittadini, con tutte le loro diversità, le autorità nazionali, regionali, locali, la società civile e l'industria, in stretta collaborazione con le istituzioni e gli organi consultivi dell'UE.

L'UE dispone collettivamente della capacità di trasformare la sua economia e la sua società, indirizzandole su un percorso maggiormente sostenibile. Può fare leva sui suoi punti di forza in quanto

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=IT>

leader mondiale nelle misure per il clima e l'ambiente, la protezione dei consumatori e i diritti dei lavoratori. Un'ulteriore riduzione delle emissioni costituisce una sfida che richiederà massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente, evitando nel contempo la dipendenza da pratiche insostenibili. L'UE deve essere in prima linea nel coordinamento degli sforzi internazionali verso la creazione di un sistema finanziario coerente che promuova soluzioni sostenibili. Questo investimento iniziale rappresenta inoltre un'opportunità per avviare stabilmente l'Europa su un nuovo percorso di crescita sostenibile e inclusiva. Il *Green Deal* europeo permetterà di accelerare e sostenere la transizione necessaria in tutti i settori.

L'ambizione ambientale del *Green Deal* non potrà essere concretizzata dall'Europa, se essa agirà da sola. I fattori alla base dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità hanno dimensione mondiale e non si arrestano ai confini nazionali. L'UE può esercitare la sua influenza e le sue competenze e utilizzare le sue risorse finanziarie per: i) gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC): relazione speciale sull'impatto di un aumento del riscaldamento globale di 1,5 °C; ii) piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES): relazione di valutazione globale sulla biodiversità e i servizi ecosistemici del 2019; iii) gruppo internazionale per le risorse (International Resource Panel): Rapporto sulle prospettive in materia di risorse a livello mondiale 2019: - risorse naturali per il futuro che vogliamo; iv) Agenzia europea dell'ambiente: l'ambiente in Europa - stato e prospettive nel 2020 - conoscenze per la transizione verso un'Europa sostenibile. 3 mobilitare i paesi vicini e i partner e indurli a percorrere insieme un percorso sostenibile. L'UE continuerà ad essere all'avanguardia negli interventi in questo ambito, cercando di stringere alleanze con chi persegue gli stessi obiettivi, riconoscendo allo stesso tempo la necessità di preservare la propria sicurezza di approvvigionamento e competitività, anche nel caso in cui altri non siano disposti ad agire.

La presente comunicazione definisce una tabella di marcia iniziale delle politiche e misure principali necessarie per realizzare il *Green Deal* europeo, che sarà aggiornata in funzione delle necessità che dovessero emergere e delle relative risposte strategiche. Tutte le azioni e le politiche dell'UE dovranno contribuire agli obiettivi del *Green Deal* europeo. Si tratta di problemi complessi e interconnessi. La risposta politica deve essere coraggiosa e completa e cercare di massimizzare i benefici per la salute, la qualità della vita, la resilienza e la competitività. Essa richiederà un intenso coordinamento per valorizzare le sinergie possibili in tutti i settori d'intervento.

Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nonché le altre priorità annunciate negli orientamenti politici della presidente von der Leyen. Nell'ambito del *Green Deal* la commissione intende riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere gli obiettivi di sviluppo sostenibile il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE.

2. TRASFORMARE L'ECONOMIA DELL'UE PER UN FUTURO SOSTENIBILE

2.1. Elaborare una serie di politiche profondamente trasformative

Per realizzare il *Green Deal* europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali. Per conseguire questi obiettivi è essenziale aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana. È in questo ambito che un cambiamento profondo è più necessario e potenzialmente più benefico per l'economia, la società e l'ambiente naturale dell'UE. L'UE dovrebbe inoltre promuovere, e sostenere con investimenti, la necessaria trasformazione digitale, che offre gli strumenti essenziali per realizzare i cambiamenti.

Se, da un lato, tutti questi settori di intervento sono fortemente interconnessi e si rafforzano reciprocamente, dall'altro è necessario prestare particolare attenzione ai potenziali compromessi tra gli obiettivi di tipo economico, ambientale e sociale. Il *Green Deal* farà un uso coerente di tutte le leve politiche: regolamentazione e normazione, investimenti e innovazione, riforme nazionali, dialogo con le parti sociali e cooperazione internazionale. Il pilastro europeo dei diritti sociali guiderà gli interventi per garantire che nessuno sia escluso da questo processo.

Nuove misure non saranno sufficienti, da sole, per conseguire gli obiettivi del *Green Deal* europeo. Oltre ad avviare nuove iniziative, la commissione collaborerà con gli Stati membri per intensificare gli sforzi dell'UE volti a garantire che la legislazione e le politiche attuali pertinenti ai fini del *Green Deal* siano attuate e applicate in modo efficace.

2.1.1. Rendere più ambiziosi gli obiettivi dell'UE in materia di clima per il 2030 e il 2050

La commissione ha già delineato un chiaro programma per conseguire la neutralità climatica entro il 2050, che dovrebbe costituire la base della strategia di lungo termine che l'UE presenterà alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici all'inizio del 2020. Entro marzo 2020 la commissione proporrà la prima "legge per il clima" europea per stabilire in modo chiaro le condizioni di una transizione equa ed efficace, assicurare la prevedibilità agli investitori e garantire che la transizione sia irreversibile. In questo modo l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 sarà sancito per legge. La legge per il clima garantirà inoltre che tutte le politiche dell'UE contribuiscano all'obiettivo della neutralità climatica e che tutti i settori svolgano la loro parte.

L'UE ha già cominciato a modernizzare e trasformare l'economia con l'obiettivo della neutralità climatica. Tra il 1990 e il 2018 ha ridotto del 23% le emissioni di gas a effetto serra, mentre l'economia è cresciuta del 61%. Tuttavia, mantenendo le attuali politiche, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra sarà limitata al 60% entro il 2050. Molto resta da fare nel prossimo decennio, a cominciare da un'azione per il clima più ambiziosa. Entro l'estate del 2020 la Commissione presenterà un piano

per la valutazione dell'impatto finalizzato ad aumentare in modo responsabile l'obiettivo dell'UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 50-55% rispetto ai livelli del 1990. Per conseguire tali riduzioni supplementari delle emissioni di gas a effetto serra, entro il giugno 2021 la Commissione riesaminerà tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima, e ne proporrà una revisione se necessario. Tra questi figurano il sistema per lo scambio di quote di emissioni, compresa l'eventuale estensione del sistema a nuovi settori, gli obiettivi degli Stati membri di riduzione delle emissioni in settori al di fuori del sistema per lo scambio di quote di emissioni e il regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura. La commissione proporrà di modificare la legge per il clima per aggiornarla di conseguenza.

Queste riforme strategiche contribuiranno a garantire un'efficace fissazione del prezzo del carbonio in tutta l'economia. Ciò incoraggerà i consumatori e le imprese a modificare i propri comportamenti, facilitando un aumento degli investimenti sostenibili, pubblici e privati. I differenti strumenti di fissazione dei prezzi devono integrarsi a vicenda e garantire congiuntamente un quadro strategico coerente. È inoltre essenziale garantire che l'imposizione fiscale sia allineata agli obiettivi climatici. La commissione proporrà di rivedere la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, dando rilevanza agli aspetti ambientali e proponendo di utilizzare le disposizioni dei trattati che consentono al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare proposte in questo settore mediante la procedura legislativa ordinaria con votazione a maggioranza qualificata anziché all'unanimità.

Fintanto che molti partner internazionali non condivideranno le stesse ambizioni dell'UE, esisterà il rischio di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, sia perché la produzione può essere trasferita dall'UE verso altri paesi con ambizioni minori di riduzione delle emissioni, sia perché i prodotti dell'UE possono essere sostituiti da prodotti importati a maggiore intensità di carbonio. Se tale rischio si materializza, non vi sarà alcuna riduzione delle emissioni globali, vanificando gli sforzi dell'UE e delle sue industrie per conseguire gli obiettivi climatici globali dell'accordo di Parigi.

Se dovessero persistere livelli diversi di ambizione su scala mondiale mentre l'UE aumenta le sue ambizioni in campo climatico, la commissione proporrà, per determinati settori, un meccanismo

di adeguamento del carbonio alle frontiere, al fine di ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, garantendo, in questo modo, che il prezzo delle importazioni tenga conto più accuratamente del loro tenore di carbonio. Tale misura, che sarà definita in modo da rispettare le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e gli altri obblighi internazionali dell'UE, costituirebbe un'alternativa alle misure per contrastare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio previste dal sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE.

La commissione adotterà una nuova e più ambiziosa strategia dell'UE in materia di adattamento ai cambiamenti climatici. Si tratta di un aspetto essenziale in quanto i cambiamenti climatici continueranno a creare problemi significativi in Europa nonostante gli sforzi di mitigazione prodigati. In questo senso è fondamentale intensificare gli sforzi in materia di resistenza ai cambiamenti climatici e per sviluppare la resilienza, la prevenzione e la preparazione. I lavori sull'adattamento ai cambiamenti climatici dovrebbero continuare a influenzare gli investimenti pubblici e privati, anche per quanto riguarda le soluzioni ispirate alla natura. Sarà importante garantire che in tutta l'UE gli investitori, le compagnie di assicurazione, le imprese, le città e i cittadini possano accedere ai dati e mettere a punto strumenti per integrare i cambiamenti climatici nelle loro pratiche di gestione dei rischi.

2.1.2. Garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura

Un'ulteriore decarbonizzazione del sistema energetico è fondamentale per conseguire gli obiettivi 2030 e 2050 in materia di clima. La produzione e l'uso dell'energia nei diversi settori economici rappresentano oltre il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. La priorità deve essere data all'efficienza energetica. Occorre sviluppare un settore dell'energia basato in larga misura su fonti rinnovabili, con la contestuale rapida eliminazione del carbone e la decarbonizzazione del gas. Nel contempo, l'approvvigionamento energetico dell'UE deve essere sicuro e a prezzi accessibili per i consumatori e le imprese. A tal fine è essenziale garantire che il mercato europeo dell'energia sia pienamente integrato, interconnesso e digitalizzato, nel rispetto della neutralità tecnologica.

Gli stati membri presenteranno i rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima entro la fine del 2019. In linea con il regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, i piani in questione dovrebbero prevedere contributi nazionali ambiziosi al conseguimento degli obiettivi dell'UE. La Commissione valuterà il livello di ambizione dei piani e la necessità di ulteriori misure, qualora tale livello non sia sufficiente. Ciò contribuirà al processo per rendere più ambiziosi gli obiettivi 2030 in materia di clima, in relazione al quale entro il giugno 2021 la commissione riesaminerà e, se necessario, proporrà di rivedere la pertinente normativa in materia di energia. L'aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima da parte degli Stati membri, il cui avvio è previsto nel 2023, dovrebbe tener conto dei nuovi obiettivi in materia di clima. La commissione continuerà ad assicurare che tutta la legislazione pertinente sia applicata rigorosamente. La transizione verso l'energia pulita dovrebbe coinvolgere i consumatori e andare a loro beneficio. Le fonti di energia rinnovabili avranno un ruolo essenziale, come pure l'aumento della produzione eolica offshore, grazie alla cooperazione regionale tra gli Stati membri. L'integrazione intelligente delle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e altre soluzioni sostenibili in tutti i settori contribuiranno a conseguire la decarbonizzazione al minor costo possibile. La rapida diminuzione del costo delle energie rinnovabili, unita a una migliore definizione delle politiche di sostegno, ha già ridotto l'impatto delle energie rinnovabili sulle bollette energetiche delle famiglie. Entro la metà del 2020 la commissione presenterà misure atte a favorire l'integrazione intelligente. Contestualmente sarà facilitata la decarbonizzazione del settore del gas, anche migliorando il sostegno allo sviluppo di gas decarbonizzati grazie a una progettazione lungimirante di un mercato competitivo del gas decarbonizzato e a misure per affrontare il problema delle emissioni di metano connesse all'energia.

È necessario affrontare il rischio della povertà energetica per le famiglie che non possono permettersi i servizi energetici fondamentali in modo da garantire un tenore di vita dignitoso. Programmi efficaci, quali i regimi di finanziamento alle famiglie per la ristrutturazione delle abitazioni, possono ridurre le bollette energetiche tutelando l'ambiente. Nel 2020 la commissione pubblicherà orientamenti per aiutare gli Stati membri ad affrontare il problema della povertà energetica.

La transizione verso la neutralità climatica richiede inoltre infrastrutture intelligenti. Una maggiore cooperazione transfrontaliera e regionale contribuirà a conseguire i benefici della transizione verso l'energia pulita a prezzi accessibili. Dovrà essere riesaminato il quadro normativo per le infrastrutture energetiche, compreso il regolamento TEN-E 12, per assicurare la coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica. Il quadro rivisto dovrà promuovere la diffusione delle tecnologie e infrastrutture innovative, quali le reti intelligenti, le reti a idrogeno o la cattura, lo stoccaggio e l'utilizzo del carbonio e lo stoccaggio di energia, consentendo inoltre un'integrazione settoriale. Alcune infrastrutture e risorse esistenti dovranno essere ammodernate per rimanere idonee allo scopo e resilienti ai cambiamenti climatici.

2.1.3. Mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare

Per conseguire gli obiettivi di un'economia circolare e a impatto climatico zero è necessaria la piena mobilitazione dell'industria. Occorrono 25 anni – una generazione – per trasformare un settore industriale e tutte le catene del valore. Per essere pronti nel 2050, le decisioni e le azioni dovranno essere prese nei prossimi cinque anni. Tra il 1970 e il 2017 l'estrazione di materiali a livello mondiale è triplicata ed è in continua crescita, costituendo fonte di gravi rischi a livello globale. Circa la metà delle emissioni totali di gas a effetto serra e più del 90% della perdita di biodiversità e dello stress idrico sono determinati dall'estrazione di risorse e dai processi di trasformazione di materiali, combustibili e alimenti. Benché abbia iniziato la transizione, l'industria dell'UE contribuisce tuttavia ancora al 20% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. Essa è ancora troppo "lineare" e dipendente dal flusso di nuovi materiali estratti, scambiati e trasformati in merci e, infine, smaltiti come rifiuti o emissioni. Soltanto il 12% dei materiali utilizzati proviene dal riciclaggio.

La transizione è un'opportunità per espandere un'attività economica sostenibile e che genera occupazione. Sui mercati mondiali vi è un notevole potenziale per quanto riguarda le tecnologie a basse emissioni e i prodotti e servizi sostenibili. Analogamente, l'economia circolare offre grandi

potenzialità per nuove attività e posti di lavoro. La trasformazione, tuttavia, procede troppo a rilento e i progressi non sono né diffusi né uniformi. Il *Green Deal* europeo sosterrà e accelererà la transizione dell'industria europea verso un modello sostenibile di crescita inclusiva.

Nel marzo 2020, la commissione adotterà una strategia industriale dell'UE per affrontare la duplice sfida della trasformazione verde e digitale. L'Europa deve fare leva sulle potenzialità della trasformazione digitale, fattore determinante per conseguire gli obiettivi del *Green Deal*. Assieme alla strategia industriale, un nuovo piano d'azione per l'economia circolare contribuirà a modernizzare l'economia dell'UE e a valorizzare le opportunità dell'economia circolare al livello europeo e mondiale. Il nuovo quadro politico avrà tra i suoi obiettivi principali quello di stimolare lo sviluppo di mercati guida per la neutralità climatica e i prodotti circolari, all'interno come all'esterno dell'UE.

Le industrie ad alta intensità energetica, come quelle dell'acciaio, dei prodotti chimici e del cemento, sono indispensabili per l'economia europea, in quanto alimentano diverse catene del valore. Ma la loro decarbonizzazione e modernizzazione sono essenziali. Le raccomandazioni pubblicate dal gruppo ad alto livello sulle industrie ad alta intensità energetica hanno evidenziato l'impegno dell'industria per conseguire questi obiettivi.

Il piano d'azione per l'economia circolare comprenderà una politica per i "prodotti sostenibili" al fine di sostenere la progettazione circolare di tutti i prodotti sulla base di una metodologia e di principi comuni, dando priorità alla riduzione e al riutilizzo dei materiali prima del loro riciclaggio, promuovendo nuovi modelli di sviluppo e fissando requisiti atti a prevenire l'immissione sul mercato dell'UE di prodotti nocivi per l'ambiente. Anche la responsabilità estesa del produttore sarà rafforzata.

Se, da un lato, il piano per l'economia circolare guiderà la transizione di tutti i settori, dall'altro gli interventi si concentreranno in particolare su settori ad alta intensità di risorse come quelli tessile, dell'edilizia, dell'elettronica e delle materie plastiche. La Commissione valuterà i risultati della strategia sulla plastica del 2018, concentrandosi, tra l'altro, sulle misure per contrastare l'aggiunta intenzionale di microplastiche e le emissioni non intenzionali di materie plastiche, ad esempio dall'abrasione dei tessuti e degli pneumatici. La commissione metterà a punto requisiti per garantire

che, entro il 2030, tutti gli imballaggi presenti sul mercato dell'UE siano riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile e un quadro normativo per le plastiche biodegradabili e a base biologica, oltre ad attuare misure sulla plastica monouso.

Il piano d'azione per l'economia circolare comprenderà inoltre misure volte a incoraggiare le imprese a offrire, e a consentire ai consumatori di scegliere, prodotti riutilizzabili, durevoli e riparabili. Analizzerà la necessità di un "diritto alla riparazione" e contrasterà l'obsolescenza programmata dei dispositivi, in particolare quelli elettronici. La politica dei consumatori cercherà di responsabilizzare i consumatori a compiere scelte informate e a svolgere un ruolo attivo nella transizione ecologica. Nuovi modelli imprenditoriali, basati sul noleggio e la condivisione di beni e servizi, potranno svolgere un ruolo nella misura in cui siano realmente sostenibili ed economicamente accessibili.

Anche le informazioni, a condizione di essere affidabili, comparabili e verificabili, svolgono un ruolo importante per consentire agli acquirenti di prendere decisioni più sostenibili, riducendo il rischio di un marketing ambientale fuorviante (*green washing*). Le imprese che vantano le caratteristiche ecologiche dei loro prodotti dovrebbero essere in grado di dimostrarle sulla base di una metodologia standard che ne valuti l'impatto sull'ambiente. La commissione intensificherà gli sforzi regolamentari e non regolamentari per contrastare le false dichiarazioni di ecocompatibilità. Anche la digitalizzazione può contribuire a migliorare la disponibilità di informazioni sulle caratteristiche dei prodotti venduti nell'UE. Ad esempio, il passaporto di un prodotto elettronico potrebbe fornire informazioni sull'origine, la composizione, le possibilità di riparazione e smantellamento del prodotto e la sua gestione alla fine del ciclo di vita. Le autorità pubbliche, comprese le istituzioni dell'UE, dovrebbero dare l'esempio, assicurandosi che i loro appalti si basino su criteri ecologici. La Commissione proporrà ulteriori atti legislativi e documenti orientativi in materia di acquisti pubblici verdi.

Una politica dei prodotti sostenibili ha inoltre il potenziale di ridurre in modo significativo i rifiuti. Laddove non si possa evitare la produzione di rifiuti, se ne deve recuperare il valore economico, azzerandone o minimizzandone l'impatto sull'ambiente e i cambiamenti climatici. A tal fine sono necessarie nuove norme oltre che obiettivi e misure per contrastare gli imballaggi eccessivi e la produzione di rifiuti. In parallelo le imprese dell'UE dovrebbero beneficiare di un mercato unico solido e integrato per le materie prime secondarie e i sottoprodotti. A tal fine è necessario rafforzare la cooperazione tra le catene del valore, come nel caso dell'alleanza circolare sulle materie plastiche. La commissione valuterà l'opportunità di adottare requisiti giuridicamente vincolanti per dare impulso al mercato delle materie prime secondarie con contenuto riciclato obbligatorio (ad esempio, per gli imballaggi, i veicoli, i materiali da costruzione e le batterie). Per semplificare la gestione dei rifiuti per i cittadini e garantire alle imprese materiali secondari più puliti, la Commissione proporrà anche un modello UE per la raccolta differenziata dei rifiuti. La commissione è del parere che l'UE dovrebbe cessare di esportare i propri rifiuti al di fuori dell'Unione e intende pertanto riesaminare le norme in materia di spedizioni e esportazioni illegali di rifiuti.

L'accesso alle risorse costituisce inoltre una questione di sicurezza strategica per l'ambizione dell'Europa di realizzare il *Green Deal*. Garantire l'approvvigionamento di materie prime sostenibili, in particolare di quelle essenziali per le tecnologie pulite e le applicazioni digitali, spaziali e di difesa, diversificando l'offerta da fonti sia primarie che secondarie, è pertanto uno dei prerequisiti per far sì che tale transizione si realizzi. L'industria dell'UE ha bisogno di "pionieri del clima e delle risorse" per mettere a punto, entro il 2030, le prime applicazioni commerciali delle tecnologie di punta nei principali settori industriali. Tra i settori prioritari figurano l'idrogeno pulito, le celle a combustibile e altri combustibili alternativi, lo stoccaggio di energia e la cattura, lo stoccaggio e l'utilizzo del carbonio. A titolo di esempio, la commissione sosterrà le tecnologie di punta per la produzione pulita dell'acciaio, al fine di arrivare nel 2030 a una produzione di acciaio a zero emissioni di carbonio e valuterà quale parte dei finanziamenti oggetto di liquidazione nell'ambito della comunità europea del carbone e dell'acciaio possa essere utilizzata. Più in generale, il fondo per l'innovazione finanziato dal sistema

per lo scambio di quote di emissioni dell'UE contribuirà alla diffusione di tali progetti innovativi su vasta scala.

È essenziale promuovere nuove forme di collaborazione con l'industria e investimenti nelle catene di valore strategiche. La Commissione continuerà ad attuare il piano d'azione strategico sulle batterie e a sostenere la *European Battery Alliance*. Nel 2020 proporrà norme per garantire una catena del valore delle batterie sicura, circolare e sostenibile per tutte le batterie, anche per rifornire il mercato in crescita dei veicoli elettrici. La commissione sosterrà anche altre iniziative per la formazione di alleanze e l'aggregazione su vasta scala delle risorse, ad esempio in forma di progetti importanti di comune interesse europeo, in cui aiuti di Stato mirati e vincolati a scadenze precise possano contribuire alla creazione di nuove catene di valore innovative.

Le tecnologie digitali sono un fattore fondamentale per conseguire gli obiettivi di sostenibilità del *Green Deal* in molti settori diversi. La commissione esaminerà misure finalizzate a garantire che le tecnologie digitali, quali l'intelligenza artificiale, il 5G, il cloud e l'*edge computing* e l'Internet delle cose possano accelerare e massimizzare l'impatto delle politiche per affrontare i cambiamenti climatici e proteggere l'ambiente. La digitalizzazione presenta inoltre nuove opportunità per il monitoraggio a distanza dell'inquinamento atmosferico e idrico o per il monitoraggio e l'ottimizzazione delle modalità di utilizzo dell'energia e delle risorse naturali. Nel contempo l'Europa ha bisogno di un settore digitale che ponga al centro la sostenibilità. La commissione valuterà inoltre misure per migliorare l'efficienza energetica e le prestazioni in termini di economia circolare del settore stesso, dalle reti a banda larga ai centri di dati e ai dispositivi TIC. La commissione valuterà la necessità di introdurre maggiore trasparenza sull'impatto ambientale dei servizi di comunicazione elettronica, di adottare misure più rigorose in caso di diffusione di nuove reti e di promuovere sistemi di ritiro per incentivare le persone a restituire i loro dispositivi non più utilizzati, come telefoni cellulari, tablet e caricabatteria.

2.1.4. Costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse

La costruzione, l'utilizzo e la ristrutturazione degli edifici assorbono quantità significative di energia e risorse minerarie (come sabbia, ghiaia, cemento). Gli edifici sono inoltre responsabili del 40% del consumo energetico. Attualmente il tasso annuo di ristrutturazione del parco immobiliare negli Stati membri varia dallo 0,4 all'1,2%, un ritmo che dovrà essere almeno raddoppiato se vogliamo raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di efficienza energetica e di clima. Al tempo stesso 50 milioni di consumatori hanno difficoltà a riscaldare adeguatamente le loro abitazioni.

Per far fronte alla duplice sfida dell'efficienza energetica e dell'accessibilità economica dell'energia, l'UE e gli Stati membri dovrebbero avviare un'"ondata di ristrutturazioni" di edifici pubblici e privati. È ben vero che è difficile aumentare i tassi di ristrutturazione, ma essa permette di ridurre l'importo delle bollette energetiche e può contrastare la povertà energetica, oltre a dare impulso al settore dell'edilizia, costituendo così un'occasione per sostenere le PMI e i posti di lavoro a livello locale.

La commissione applicherà rigorosamente la normativa relativa alla prestazione energetica nel settore dell'edilizia, a partire da una valutazione delle strategie nazionali di ristrutturazione a lungo termine degli Stati membri 16 che sarà condotta nel 2020. Nel contesto di un'azione di più ampio respiro intesa a garantire che i prezzi relativi delle diverse fonti di energia forniscano segnali adeguati per l'efficienza energetica, la commissione comincerà inoltre a lavorare alla possibilità di includere le emissioni degli edifici negli scambi di quote di emissioni. Essa riesaminerà inoltre il regolamento sui prodotti da costruzione che dovrebbe assicurare che tutte le fasi della progettazione di edifici nuovi e ristrutturati siano in linea con le esigenze dell'economia circolare e comportino una maggiore digitalizzazione e un parco immobiliare sempre più resiliente ai cambiamenti climatici.

Parallelamente, la commissione propone di collaborare con i portatori di interessi a una nuova iniziativa in materia di ristrutturazione nel 2020. L'iniziativa comprenderà una piattaforma aperta che riunirà il settore dell'edilizia e della costruzione, gli architetti e gli ingegneri e le autorità locali per affrontare gli ostacoli alla ristrutturazione. Saranno inoltre previsti regimi di finanziamento innovativi nell'ambito di *InvestEU* di cui potrebbero giovare associazioni edilizie o società di servizi energetici,

che potrebbero attuare interventi di ristrutturazione anche attraverso contratti di prestazione energetica. Un obiettivo fondamentale sarebbe quello di organizzare gli sforzi di ristrutturazione in blocchi di dimensioni maggiori affinché possano beneficiare di condizioni di finanziamento più vantaggiose e di economie di scala. La commissione si adopererà inoltre per rimuovere gli ostacoli normativi nazionali che frenano gli investimenti nell'efficienza energetica negli edifici in locazione e in multiproprietà. Si presterà particolare attenzione alla ristrutturazione dell'edilizia sociale, per aiutare le famiglie che faticano a pagare le bollette energetiche, senza dimenticare anche scuole e ospedali, dal momento che il denaro risparmiato grazie a una maggiore efficienza potrà essere impiegato per sostenere l'istruzione e la sanità pubblica.

2.1.5. Accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente

I trasporti sono responsabili di un quarto delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE e il loro impatto è in continua crescita. Per conseguire la neutralità climatica è necessario ridurre le emissioni prodotte dai trasporti del 90% entro il 2050 e occorrerà il contributo del trasporto stradale, ferroviario, aereo e per vie navigabili. Raggiungere la sostenibilità nei trasporti significa mettere gli utenti al primo posto e fornire loro alternative più economiche, accessibili, sane e pulite rispetto alle loro attuali abitudini in materia di mobilità. Nel 2020 la Commissione adotterà una strategia per una mobilità intelligente e sostenibile che affronterà questa sfida, senza trascurare alcuna fonte di emissione.

Il trasporto multimodale necessita di un forte impulso che aumenterà l'efficienza del sistema dei trasporti. Una priorità è quella di trasferire una parte sostanziale del 75% dei trasporti interni di merci che oggi avviene su strada alle ferrovie e alle vie navigabili interne. Le misure necessarie a migliorare la gestione ed aumentare la capacità del sistema ferroviario e delle vie navigabili interne saranno oggetto di una proposta della Commissione entro il 2021. La Commissione valuterà inoltre la possibilità di ritirare l'attuale proposta di revisione della direttiva sui trasporti combinati e di presentarne una nuova proposta perché diventi uno strumento efficace a sostegno delle operazioni di

trasporto multimodale di merci che comprenda il trasporto ferroviario e per vie navigabili, compreso il trasporto marittimo a corto raggio. Nel settore dell'aviazione saranno ripresi i lavori per l'adozione della proposta della Commissione relativa a un autentico cielo unico europeo che contribuirà a ridurre in modo significativo le emissioni prodotte dal trasporto aereo.

La mobilità multimodale automatizzata e connessa svolgerà un ruolo sempre più importante, insieme ai sistemi intelligenti di gestione del traffico resi possibili dalla digitalizzazione. Il sistema e l'infrastruttura dei trasporti dell'UE saranno resi idonei a sostenere nuovi servizi di mobilità sostenibile in grado di ridurre il traffico e l'inquinamento, in particolare nelle aree urbane. Attraverso i propri strumenti di finanziamento come il meccanismo per collegare l'Europa, la Commissione contribuirà allo sviluppo di sistemi intelligenti di gestione del traffico e di soluzioni del tipo "mobilità come servizio".

Il costo dei trasporti deve rispecchiare l'impatto sull'ambiente e sulla salute. Bisognerebbe mettere fine alle sovvenzioni a favore dei combustibili fossili e, nel contesto della revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia, la Commissione esaminerà attentamente le attuali esenzioni fiscali, anche per quanto riguarda i combustibili nel settore del trasporto aereo e marittimo, e studierà soluzioni per colmare al meglio eventuali lacune. Analogamente, la Commissione proporrà di estendere il sistema per lo scambio di quote di emissioni al settore marittimo e di ridurre le quote assegnate gratuitamente alle compagnie aeree. Si tratterà di un intervento organico a livello globale, coordinato in particolare con l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale e l'Organizzazione marittima internazionale. La Commissione intende inoltre riflettere nuovamente su come conseguire un'efficace tariffazione della rete stradale nell'UE. L'invito rivolto al Parlamento europeo e al Consiglio è quello di mantenere l'alto livello di ambizione della proposta originaria della Commissione per la direttiva "eurobollo"¹⁹ ed è disposta a ritirarla, se necessario, e a proporre misure alternative.

L'UE dovrebbe parallelamente aumentare la produzione e la diffusione di combustibili alternativi sostenibili per il settore dei trasporti. Entro il 2025 sarà necessario circa 1 milione di stazioni di ricarica e rifornimento pubbliche per i 13 milioni di veicoli a basse e a zero emissioni previsti sulle

strade europee. La Commissione sosterrà la diffusione di punti di ricarica e rifornimento pubblici laddove esistono lacune persistenti, in particolare per i viaggi di lunga distanza e nelle zone meno densamente popolate, e avvierà il più rapidamente possibile un nuovo invito a presentare proposte di finanziamento. Tali misure integreranno quelle adottate a livello nazionale. La Commissione prenderà in considerazione le opzioni legislative per promuovere la produzione e l'utilizzo di combustibili alternativi sostenibili per le diverse modalità di trasporto e intende inoltre riesaminare la direttiva relativa all'infrastruttura per i combustibili alternativi²⁰ e il regolamento TEN-T per accelerare la diffusione dei veicoli e delle imbarcazioni a zero e a basse emissioni. Occorre ridurre drasticamente l'inquinamento provocato dai trasporti, soprattutto nelle città. Una combinazione di misure dovrebbe vertere sulle emissioni, sulla congestione del traffico urbano e sul miglioramento dei trasporti pubblici. La Commissione proporrà norme più rigorose in materia di emissioni inquinanti nell'atmosfera per i veicoli con motore a combustione interna. Essa proporrà inoltre di rivedere entro giugno 2021 la legislazione in materia di livelli di prestazione di autovetture e furgoni per quanto riguarda le emissioni di CO₂, al fine di garantire un percorso chiaro per il periodo post-2025 verso una mobilità a zero emissioni. Parallelamente la Commissione considererà l'eventuale applicazione di un sistema per lo scambio di emissioni al trasporto su strada che integri le norme attuali e future sui livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ per i veicoli. Prenderà provvedimenti in relazione al trasporto marittimo, anche per regolamentare l'accesso delle navi più inquinanti ai porti dell'UE e obbligare quelle ormeggiate a utilizzare l'elettricità erogata da reti elettriche terrestri. Analogamente, la qualità dell'aria dovrebbe essere migliorata in prossimità degli aeroporti facendo fronte alle emissioni di inquinanti prodotte dagli aeromobili e dalle operazioni aeroportuali.

2.1.6. "Dal produttore al consumatore": progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente

Il cibo europeo è noto per essere sicuro, nutriente e di alta qualità, e dovrebbe ora diventare anche il riferimento mondiale per la sostenibilità. Sebbene la transizione verso sistemi più sostenibili sia iniziata, nutrire una popolazione mondiale in rapida crescita continua a rappresentare una sfida con gli attuali modelli di produzione. La produzione alimentare provoca ancora inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, contribuisce alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici e consuma quantità eccessive di risorse naturali, mentre una parte importante degli alimenti viene sprecata. Allo stesso tempo, nell'UE come altrove, regimi alimentari di scarsa qualità contribuiscono alla diffusione dell'obesità e di malattie come il cancro. Vi sono nuove opportunità per tutti gli operatori della catena del valore alimentare. Le nuove tecnologie e scoperte scientifiche, associate a una maggiore sensibilizzazione dell'opinione pubblica e alla domanda di alimenti sostenibili, andranno a vantaggio di tutti i portatori di interessi. Nella primavera del 2020 la Commissione presenterà la strategia "Dal produttore al consumatore" e avvierà un ampio dibattito che coinvolgerà tutti i portatori di interessi, analizzerà tutte le fasi della catena alimentare e preparerà il terreno per la formulazione di una politica alimentare più sostenibile.

Gli agricoltori e i pescatori europei sono fondamentali nella gestione della transizione e la strategia "Dal produttore al consumatore" sosterrà i loro sforzi volti ad affrontare i cambiamenti climatici, proteggere l'ambiente e preservare la biodiversità. La politica agricola comune e la politica comune della pesca continueranno ad essere due strumenti fondamentali per sostenere l'impegno in questa direzione e garantire nel contempo condizioni di vita dignitose agli agricoltori, ai pescatori e alle loro famiglie. Le proposte della Commissione per la politica agricola comune per il periodo 2021-2027 prevedono che almeno il 40 % del bilancio complessivo della politica agricola comune e almeno il 30 % del Fondo per gli affari marittimi e la pesca contribuiscano all'azione per il clima.

La Commissione collaborerà con il Parlamento europeo e il Consiglio per conseguire almeno questo livello di ambizione nelle proposte. Poiché l'avvio della politica agricola comune rivista rischia di essere posticipato all'inizio del 2022, la Commissione collaborerà con gli Stati membri e i portatori di interessi per garantire che fin da subito i piani strategici nazionali per l'agricoltura riflettano

pienamente l'ambizione del Green Deal e della strategia "Dal produttore al consumatore". La Commissione garantirà che tali piani strategici, che dovrebbero portare all'uso di pratiche sostenibili quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, nonché a norme più rigorose in materia di benessere degli animali, siano valutati sulla base di solidi criteri climatici e ambientali. Con lo spostamento del fulcro dell'attenzione dalla conformità alle prestazioni, misure come i regimi ecologici dovrebbe ricompensare gli agricoltori per le migliori prestazioni ambientali e climatiche che includono la gestione e lo stoccaggio del carbonio nel suolo e una gestione più efficace dei nutrienti per migliorare la qualità dell'acqua e ridurre le emissioni. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per sviluppare il potenziale dei prodotti ittici sostenibili come fonte di alimenti a basso tenore di carbonio.

I piani strategici dovranno riflettere un maggiore livello di ambizione per ridurre significativamente l'uso di pesticidi chimici e i rischi connessi, nonché l'uso di fertilizzanti e antibiotici. La Commissione individuerà le misure, anche a livello legislativo, necessarie per realizzare tali riduzioni sulla base di un dialogo con i portatori di interessi. Anche i terreni coltivati ad agricoltura biologica dovranno aumentare in 14 Europa. Occorre che l'UE sviluppi metodi innovativi per proteggere i raccolti da organismi nocivi e malattie e consideri il ruolo che nuove tecniche innovative possono potenzialmente rivestire nel migliorare la sostenibilità del sistema alimentare e garantirne al tempo stesso la sicurezza.

La strategia "Dal produttore al consumatore" contribuirà inoltre a realizzare un'economia circolare e perseguirà l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale dei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio intervenendo sui trasporti, lo stoccaggio, l'imballaggio e i rifiuti alimentari. L'azione si articolerà nel contrasto alle frodi alimentari, che comprende il rafforzamento dell'applicazione della legge e della capacità investigativa a livello di UE, nonché nell'avvio di un processo volto a individuare nuovi prodotti alimentari e mangimi innovativi, come i

prodotti ittici a base di alghe. La strategia "Dal produttore al consumatore" mirerà infine a stimolare un consumo alimentare sostenibile e promuovere alimenti sani a prezzi accessibili per tutti. I prodotti alimentari importati che non sono conformi alle pertinenti norme europee in materia ambientale non saranno autorizzati sui mercati dell'UE. La Commissione proporrà azioni per sostenere i consumatori nella scelta a favore di un'alimentazione sana e sostenibile e di una riduzione degli sprechi alimentari ed esplorerà nuove modalità per informarli meglio, anche attraverso strumenti digitali, fornendo loro dettagli ad esempio sulla provenienza, il valore nutritivo e l'impronta ambientale degli alimenti. Detta strategia conterrà inoltre proposte per migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore.

2.1.7. Preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità

Gli ecosistemi forniscono servizi essenziali quali cibo, acqua dolce, aria pulita e riparo. Attenuano le catastrofi naturali, contrastano parassiti e malattie e contribuiscono alla regolazione del clima. Tuttavia, l'UE rischia di non conseguire alcuni dei suoi obiettivi ambientali più importanti per il 2020, come gli obiettivi di Aichi stabiliti nell'ambito della convenzione sulla diversità biologica. L'UE e i suoi partner mondiali devono arrestare la perdita di biodiversità. La reazione di valutazione globale della piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici del 2019²¹ ha evidenziato l'erosione della biodiversità a livello mondiale, dovuta principalmente a mutamenti delle modalità di utilizzo dei terreni e del mare, allo sfruttamento diretto delle risorse naturali e ai cambiamenti climatici, che sono stati identificati come la terza causa all'origine della perdita della biodiversità. Nell'ottobre 2020 la conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica a Kunming, in Cina, offrirà al mondo l'opportunità di adottare un solido quadro globale per arrestare la perdita di biodiversità. Per assicurare che l'UE svolga un ruolo fondamentale, la Commissione presenterà una strategia sulla biodiversità entro marzo 2020, cui faranno seguito azioni specifiche nel 2021. La strategia delineerà la posizione dell'UE per la conferenza delle parti, prevedrà obiettivi globali di tutela della biodiversità oltre a impegni per affrontare le principali cause della sua erosione nell'Unione, sostenuti da traguardi misurabili.

La strategia sulla biodiversità individuerà misure specifiche per conseguire tali obiettivi che potrebbero includere traguardi quantificabili come l'estensione della copertura di aree terrestri e marittime ricche di biodiversità protette partendo dalla rete Natura 2000. Gli Stati membri dovrebbero inoltre rafforzare la cooperazione transfrontaliera per tutelare e ripristinare più efficacemente le aree coperte dalla rete Natura 2000. La Commissione individuerà le misure, incluso a livello normativo, che aiuterebbero gli Stati membri a migliorare e ripristinare gli ecosistemi danneggiati, compresi gli ecosistemi ricchi di carbonio, portandoli a un buono stato ecologico. La strategia sulla biodiversità comprenderà altresì proposte per rendere più verdi le città europee e aumentare la biodiversità negli spazi urbani. La Commissione valuterà l'opportunità di elaborare un piano di ripristino della natura e valuterà in che modo fornire finanziamenti per aiutare gli Stati membri a raggiungere tale obiettivo.

Tutte le politiche dell'UE dovrebbero contribuire a preservare e ripristinare il capitale naturale europeo. La strategia "Dal produttore al consumatore", illustrata nella sezione 2.1.6, affronterà la questione dell'uso di pesticidi e fertilizzanti in agricoltura. Nell'ambito della politica comune della pesca proseguiranno i lavori per ridurre gli effetti negativi che la pesca può avere sugli ecosistemi, in particolare nelle aree sensibili. La Commissione si adopererà inoltre a favore di aree marine protette più connesse e gestite correttamente.

Gli ecosistemi forestali subiscono sempre maggiori pressioni a causa dei cambiamenti climatici. Le aree boschive dell'Unione devono migliorare, sia qualitativamente che quantitativamente, affinché l'Europa possa raggiungere la neutralità climatica e sviluppare un ambiente sano. L'imboschimento e il rimboschimento sostenibili, nonché il ripristino delle foreste degradate, possono aumentare l'assorbimento di CO₂ migliorando nel contempo la resilienza delle foreste e promuovendo una bioeconomia circolare. Sulla base della strategia sulla biodiversità del 2030, la Commissione elaborerà una nuova strategia forestale dell'UE che copra l'intero ciclo forestale e promuova i numerosi servizi offerti da questi ecosistemi. La nuova strategia forestale dell'UE avrà come obiettivi principali

l'effettivo imboschimento e la conservazione e il ripristino delle foreste in Europa, per contribuire ad aumentare l'assorbimento di CO₂, ridurre l'impatto e l'estensione degli incendi boschivi e promuovere la bioeconomia, nel pieno rispetto dei principi ecologici che favoriscono la biodiversità. I piani strategici nazionali nell'ambito della politica agricola comune dovrebbero incentivare i responsabili della gestione delle foreste a preservare, far crescere e gestire le foreste in modo sostenibile. Prendendo le mosse dalla comunicazione "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta", la Commissione adotterà misure sia di regolamentazione che di altro tipo per promuovere i prodotti importati e le catene del valore che non comportano la deforestazione e il degrado delle foreste.

Un'"economia blu" sostenibile dovrà svolgere un ruolo centrale nell'alleviare la domanda pressante di risorse terrestri dell'UE e nell'affrontare i cambiamenti climatici. Il ruolo degli oceani nella mitigazione dei cambiamenti climatici e nell'adattamento ad essi trova sempre maggiore riconoscimento e il settore può contribuire migliorando l'uso delle risorse acquatiche e marine, ad esempio promuovendo la produzione e l'uso di nuove fonti di proteine che possono alleviare la pressione sui terreni agricoli. Più in generale, soluzioni durature ai cambiamenti climatici richiedono una maggiore attenzione a soluzioni basate sulla natura che comprendano mari e oceani sani e resilienti. La Commissione analizzerà le conclusioni della relazione speciale sugli oceani del gruppo di esperti internazionali sui cambiamenti climatici²⁴ e proporrà misure da applicare al settore marittimo. Saranno incluse le modalità per gestire lo spazio marittimo in modo più sostenibile, in particolare per contribuire a sfruttare il potenziale in crescita delle energie rinnovabili offshore. La Commissione adotterà inoltre una politica di tolleranza zero nei confronti della pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. La conferenza delle Nazioni Unite sugli oceani che si svolgerà in Portogallo nel 2020 offrirà all'UE l'opportunità di mettere in evidenza l'importanza di agire per affrontare le problematiche connesse agli oceani.

2.1.8. Obiettivo "inquinamento zero" per un ambiente privo di sostanze tossiche

La creazione di un ambiente privo di sostanze tossiche richiede un'azione più incisiva per prevenire l'inquinamento, nonché misure per pulire e porre rimedio a tale inquinamento. Per proteggere i cittadini e gli ecosistemi europei, l'UE deve essere più efficace nel monitorare, segnalare, prevenire e porre rimedio all'inquinamento atmosferico, idrico, del suolo e dei prodotti di consumo. A tal fine dovrà esaminare insieme agli Stati membri tutte le politiche e i regolamenti in modo più sistematico. Per far fronte a queste sfide interconnesse la Commissione adotterà nel 2021 un piano d'azione per l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo.

Occorre ripristinare le funzioni naturali delle acque sotterranee e di superficie, un passaggio fondamentale per preservare e ripristinare la biodiversità nei laghi, nei fiumi, nelle zone umide e negli estuari e prevenire e limitare i danni provocati dalle inondazioni. L'attuazione della strategia "Dal produttore al consumatore" consentirà di ridurre l'inquinamento causato dall'eccesso di nutrienti. Inoltre, la Commissione proporrà misure per affrontare l'inquinamento causato dal deflusso urbano e dalle fonti di inquinamento nuove o particolarmente nocive, come le microplastiche e i prodotti farmaceutici. Occorre altresì affrontare gli effetti combinati dei diversi inquinanti.

La Commissione si baserà sugli insegnamenti tratti dalla valutazione dell'attuale legislazione sulla qualità dell'aria e proporrà inoltre di rafforzare le disposizioni in materia di monitoraggio²⁶, modellizzazione e piani per la qualità dell'aria, al fine di aiutare le autorità locali a conseguire un'aria più pulita. Nello specifico verrà proposto di rivedere le norme sulla qualità dell'aria per allinearle maggiormente alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità. La Commissione riesaminerà le misure dell'UE volte a combattere l'inquinamento provocato dai grandi impianti industriali. Prenderà in analisi l'ambito di applicazione settoriale della legislazione e le modalità per renderlo pienamente coerente con le politiche in materia di clima, energia ed economia circolare. La Commissione collaborerà poi con gli Stati membri per migliorare la prevenzione degli incidenti industriali.

Per garantire un ambiente privo di sostanze tossiche, la Commissione presenterà una strategia in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità. In questo modo si contribuirà a proteggere meglio dalle sostanze chimiche pericolose sia i cittadini che l'ambiente e si favorirà l'innovazione per lo sviluppo di alternative sicure e sostenibili. Tutte le parti, compresa l'industria, dovrebbero collaborare per coniugare una migliore tutela della salute e dell'ambiente con una maggiore competitività a livello mondiale, un obiettivo che può essere raggiunto semplificando e rafforzando il quadro giuridico. La Commissione esaminerà in che modo è possibile utilizzare al meglio gli organismi scientifici e le agenzie dell'UE per progredire verso un processo riassumibile in "una sostanza — una valutazione" e garantire una maggiore trasparenza nel dare priorità alle azioni che riguardano le sostanze chimiche. Parallelamente il quadro normativo dovrà rispecchiare rapidamente le prove scientifiche del rischio costituito dagli interferenti endocrini, dalle sostanze chimiche pericolose contenute nei prodotti, anche di importazione, dagli effetti combinati di diverse sostanze chimiche e dalle sostanze chimiche molto persistenti.

2.2. Integrare la sostenibilità in tutte le politiche dell'UE

2.2.1. Perseguire i finanziamenti e gli investimenti verdi e garantire una transizione giusta

Le ambizioni del Green Deal europeo comportano un ingente fabbisogno di investimenti. Secondo le stime della Commissione per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia serviranno investimenti supplementari dell'ordine di 260 miliardi di euro l'anno, equivalenti a circa l'1,5 % del PIL 2018²⁸, il cui flusso dovrà essere mantenuto costante nel tempo. Una sfida di tale portata richiede la mobilitazione sia del settore pubblico sia di quello privato. La Commissione presenterà un piano di investimenti per un'Europa sostenibile inteso a sopperire a questo fabbisogno supplementare, che combinerà finanziamenti specifici per incentivare gli investimenti sostenibili e proposte volte a creare un contesto più favorevole agli investimenti verdi. In parallelo sarà essenziale predisporre una riserva di progetti sostenibili da cui attingere. L'assistenza tecnica e i servizi di consulenza aiuteranno i promotori a individuarli, svilupparli e accedere alle fonti di finanziamento.

Il bilancio dell'UE rivestirà un'importanza fondamentale. La Commissione ha proposto di portare al 25 % l'obiettivo di integrazione degli aspetti climatici in tutti i programmi dell'UE. Il bilancio contribuirà alla realizzazione degli obiettivi climatici dell'UE anche sul piano delle entrate: tra i nuovi flussi di entrate ("risorse proprie") proposti dalla Commissione, uno è basato sui rifiuti non riciclati degli imballaggi in plastica e un altro potrebbe scaturire dall'assegnazione al bilancio del 20 % dei proventi delle aste nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE. Almeno il 30 % del Fondo *InvestEU* sarà destinato alla lotta contro i cambiamenti climatici. Inoltre, i progetti saranno oggetto di una verifica della sostenibilità che ne valuterà l'apporto al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali e sociali. *InvestEU* offre anche agli Stati membri la possibilità di avvalersi di una garanzia di bilancio dell'UE – ad esempio per realizzare gli obiettivi della politica di coesione connessi al clima nei rispettivi territori e regioni – e rafforza la cooperazione con le banche e gli istituti nazionali di promozione, il che può incoraggiarli a imprimere una svolta ecosostenibile alla propria attività al fine di conseguire gli obiettivi politici dell'UE. Nel contesto della revisione del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE, la Commissione riesaminerà anche la funzione dei fondi per l'innovazione e la modernizzazione, che non sono finanziati dal bilancio a lungo termine dell'UE: l'intenzione è potenziarne il ruolo e l'efficacia nel diffondere in tutta l'UE soluzioni innovative e neutre dal punto di vista climatico. L'esercizio di revisione contemplerà anche la possibilità di destinare al bilancio dell'UE ulteriori introiti provenienti dalla messa all'asta delle quote, al fine di migliorare il finanziamento della transizione giusta.

La Commissione collaborerà inoltre con il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI), con le banche e gli istituti nazionali di promozione e con altre istituzioni finanziarie internazionali. La BEI si è prefissata di raddoppiare il proprio obiettivo climatico, portandolo dal 25 % al 50 % entro il 2025 e diventando così la banca europea per il clima. Nel quadro del piano di investimenti per un'Europa sostenibile la Commissione proporrà un meccanismo e un fondo per una transizione giusta,

volti a non lasciare indietro nessuno. Il meccanismo per una transizione giusta si concentrerà sulle regioni e sui settori maggiormente colpiti dalla transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili o da processi ad alta intensità di carbonio. Attingerà a fonti di finanziamento provenienti dal bilancio dell'UE e dal gruppo BEI per mobilitare le risorse pubbliche e private necessarie, fornendo sostegno a chi promuove la transizione verso attività a basse emissioni di carbonio e resilienti ai cambiamenti climatici. Il meccanismo mira anche a tutelare i cittadini e i lavoratori più vulnerabili di fronte alla transizione, cui offrirà accesso a programmi di riqualificazione professionale. La Commissione collaborerà con gli Stati membri e le regioni per aiutarli a dotarsi di piani di transizione locali. Il meccanismo si aggiungerà al sostanzioso contributo fornito dal bilancio dell'UE tramite tutti i programmi direttamente attinenti alla transizione, nonché tramite fondi quali il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo Plus.

Per soddisfare il fabbisogno di finanziamenti a lungo termine riconducibile alla transizione, la Commissione, di concerto con i partner interessati, continuerà a sondare possibili fonti di finanziamento e modalità innovative per mobilitarle nel quadro del piano di investimenti per un'Europa sostenibile. La necessità di garantire una transizione socialmente giusta deve trovare riscontro anche nelle politiche a livello dell'UE e dei singoli Stati. Ciò significa ad esempio favorire gli investimenti volti ad offrire soluzioni economicamente accessibili, quali i trasporti pubblici, a coloro che risentono delle politiche di fissazione dei prezzi del carbonio, nonché le misure intese a contrastare la povertà energetica e a promuovere la riqualificazione professionale. Come ha dimostrato il dibattito sulla tassazione di vari modi di trasporto, la coerenza e un approccio olistico sono spesso imprescindibili affinché le politiche in materia di clima e di ambiente siano percepite come eque. Per quanto riguarda le aziende e i loro dipendenti, un dialogo sociale attivo aiuta ad anticipare e gestire con successo il cambiamento. Il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo sosterrà le politiche nazionali al riguardo.

Il settore privato sarà determinante per finanziare la transizione verde. Servono segnali sul lungo periodo per indirizzare i flussi finanziari e di capitale verso gli investimenti verdi ed evitare gli

attivi non recuperabili. Nel terzo trimestre del 2020 la Commissione presenterà una strategia rinnovata in materia di finanza sostenibile, incentrata su una serie di azioni.

Questa strategia consoliderà innanzitutto le basi su cui poggiano gli investimenti sostenibili. Parlamento europeo e Consiglio dovranno segnatamente adottare la tassonomia per la classificazione delle attività ecosostenibili. La sostenibilità dovrebbe essere integrata in modo più sistematico nella governance societaria: molte imprese si concentrano ancora troppo sui risultati finanziari a breve termine a scapito dello sviluppo a lungo termine e degli aspetti connessi alla sostenibilità. Imprese e istituzioni finanziarie dovranno anche migliorare la trasparenza dei dati relativi al clima e all'ambiente, in modo che gli investitori siano pienamente informati circa la sostenibilità dei loro investimenti. A tal fine la Commissione rivedrà la direttiva sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario. Per garantire una gestione adeguata dei rischi ambientali e delle opportunità di mitigazione e per ridurre i relativi costi di transazione, inoltre, la Commissione coadiuverà le imprese e altri portatori di interessi nell'elaborazione di pratiche contabili standardizzate per il capitale naturale, nell'UE e a livello internazionale.

In secondo luogo, la strategia punta a offrire maggiori opportunità agli investitori e alle imprese agevolando l'individuazione degli investimenti sostenibili e garantendone la credibilità. Tra le possibilità al vaglio ci sono un'etichettatura chiara dei prodotti di investimento al dettaglio e la definizione di una norma UE per le obbligazioni verdi che favorisca gli investimenti sostenibili nel modo più appropriato.

In terzo luogo, i rischi climatici e ambientali diventeranno parte integrante e saranno gestiti all'interno del sistema finanziario. Sarà quindi necessario integrarli meglio nel quadro prudenziale dell'UE e valutare l'adeguatezza degli attuali requisiti patrimoniali per le attività "verdi". Esamineremo anche i modi in cui il nostro sistema finanziario può concorrere a migliorare la resilienza a tali rischi, in particolare quelli fisici e i danni causati dalle catastrofi naturali.

2.2.2. "Inverdire" i bilanci nazionali e inviare i giusti segnali di prezzo

I bilanci nazionali svolgono un ruolo chiave nella transizione. Un maggior ricorso a strumenti di bilancio verdi aiuterà a riorientare gli investimenti pubblici, i consumi e la tassazione verso le priorità verdi, abbandonando le sovvenzioni dannose. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, individuerà ed effettuerà un'analisi comparativa delle pratiche di bilancio che vanno in questa direzione: sarà quindi più facile valutare in che misura i bilanci annuali e i piani di bilancio a medio termine tengano conto delle considerazioni e dei rischi ambientali, come pure imparare dalle migliori pratiche. La revisione del quadro di governance economica europea includerà un riferimento agli investimenti pubblici verdi nel contesto della qualità delle finanze pubbliche, che servirà da spunto per un dibattito su come migliorare la governance di bilancio dell'UE. Dall'esito di questo dibattito dipenderanno eventuali misure future, comprese quelle relative al trattamento da riservare agli investimenti verdi nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, che deve mantenere tutte le garanzie contro i rischi per la sostenibilità del debito.

Riforme fiscali ben concepite possono stimolare la crescita economica, migliorare la resilienza agli shock climatici, contribuire a una società più equa e sostenere una transizione giusta, inviando i giusti segnali di prezzo e incentivando produttori, utenti e consumatori ad assumere comportamenti sostenibili. A livello nazionale il Green Deal europeo creerà un contesto adatto a riforme fiscali su larga scala che aboliscano le sovvenzioni ai combustibili fossili, allentino la pressione fiscale sul lavoro per trasferirla sull'inquinamento e tengano conto degli aspetti sociali. Occorre garantire la rapida adozione della proposta della Commissione sulle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), attualmente all'esame del Consiglio, che consentirà agli Stati membri di fare un uso più mirato delle aliquote IVA per riflettere la maggiore ambizione dei traguardi ambientali, ad esempio sostenendo i prodotti ortofrutticoli biologici.

Sono in corso valutazioni dei pertinenti orientamenti sugli aiuti di Stato, compresi quelli nei settori dell'ambiente e dell'energia. I documenti saranno rivisti entro il 2021 alla luce degli obiettivi politici del Green Deal europeo per sostenere il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050

con efficienza di costo e faciliteranno l'eliminazione graduale dei combustibili fossili, in particolare quelli più inquinanti, garantendo così condizioni di parità sul mercato interno. La revisione rappresenterà anche un'occasione per abbattere le barriere di mercato che ostacolano la diffusione dei prodotti "puliti".

2.2.3. Stimolare la ricerca e l'innovazione

Nuove tecnologie, soluzioni sostenibili e innovazione radicale sono essenziali per realizzare gli obiettivi del Green Deal europeo. Per mantenere il suo vantaggio competitivo sul fronte delle tecnologie pulite, l'UE deve aumentare notevolmente la dimostrazione e la diffusione su larga scala di nuove tecnologie a livello intersettoriale e in tutto il mercato unico, creando catene del valore nuove e innovative. Si tratta di una sfida al di là delle possibilità dei singoli Stati membri. Orizzonte Europa, in sinergia con altri programmi dell'UE, sarà cruciale per mobilitare investimenti nazionali pubblici e privati: almeno il 35 % del suo bilancio servirà a finanziare nuove soluzioni climatiche utili all'attuazione del Green Deal.

L'intera gamma degli strumenti disponibili nel quadro di Orizzonte Europa sosterrà gli sforzi necessari in termini di ricerca e innovazione. Quattro "missioni Green Deal" aiuteranno a produrre mutamenti su larga scala in ambiti quali l'adattamento ai cambiamenti climatici, gli oceani, le città e il suolo e riuniranno un'ampia gamma di portatori di interessi, tra cui le regioni e i cittadini. I partenariati con l'industria e gli Stati membri catalizzeranno la ricerca e l'innovazione nel settore dei trasporti, tra le altre cose per quanto riguarda le batterie, l'idrogeno pulito, la produzione di acciaio a basse emissioni di carbonio, la bioindustria circolare e l'ambiente edificato. Le comunità della conoscenza e dell'innovazione gestite dall'Istituto europeo di innovazione e tecnologia continueranno a promuovere la cooperazione tra istituti di istruzione superiore, istituti di ricerca e imprese che si occupano di cambiamenti climatici, energia sostenibile, alimenti per il futuro e trasporti urbani intelligenti, integrati e rispettosi dell'ambiente. Start-up e PMI ad alto potenziale potranno contare su fondi, investimenti

azionari e servizi di accelerazione d'impresa offerti dal Consiglio europeo per l'innovazione per metterle nelle condizioni di perseguire innovazioni pionieristiche, adatte a essere estese rapidamente ai mercati mondiali nell'interesse del Green Deal.

Limitarsi agli approcci tradizionali non sarà sufficiente. L'agenda dell'UE in materia di ricerca e innovazione adotterà l'impostazione sistemica indispensabile per raggiungere 21 gli obiettivi del Green Deal, ponendo l'accento sulla sperimentazione e chiamando in causa tutti i settori e le discipline. Grazie a iniziative che combinano l'effetto trainante della società e la spinta tecnologica, il programma Orizzonte Europa coinvolgerà anche le comunità locali negli sforzi tesi a costruire un futuro più sostenibile. L'accessibilità e l'interoperabilità sono due pilastri dell'innovazione guidata dai dati. Insieme all'infrastruttura digitale (ad esempio supercomputer, cloud e reti ultraveloci) e alle soluzioni di intelligenza artificiale, dati accessibili e interoperativi semplificano le decisioni basate su evidenze empiriche e migliorano la capacità di comprendere e affrontare le sfide ambientali. La Commissione appoggerà le iniziative finalizzate a sfruttare al meglio il potenziale della trasformazione digitale per sostenere la transizione ecologica. Una delle priorità più urgenti consiste nel rafforzare la capacità dell'UE di prevedere e gestire i disastri ecologici. In quest'ottica la Commissione radunerà le eccellenze scientifiche e industriali europee al fine di elaborare un modello digitale ad altissima precisione della Terra.

2.2.4. Fare leva sull'istruzione e la formazione

Scuole, istituti di formazione e università si trovano in una posizione privilegiata per intavolare con gli alunni, i genitori e la comunità in generale un dialogo sui cambiamenti necessari per il successo della transizione. La Commissione definirà un quadro europeo delle competenze che aiuti a coltivare e valutare conoscenze, abilità e attitudini connesse ai cambiamenti climatici e allo sviluppo sostenibile. Fornirà inoltre materiali complementari e agevolerà lo scambio di buone pratiche grazie alle reti dell'UE di programmi di formazione rivolti agli insegnanti.

La Commissione si sta adoperando per fornire agli Stati membri nuove risorse finanziarie con cui rendere più sostenibili le attività e gli edifici scolastici. Ha approfondito la collaborazione con la

Banca europea per gli investimenti e instaurato collegamenti più saldi tra i fondi strutturali e i nuovi strumenti finanziari allo scopo di mobilitare 3 miliardi di euro di investimenti destinati alle infrastrutture scolastiche nel 2020. Per cogliere i benefici della transizione ecologica è fondamentale dedicarsi proattivamente alla riqualificazione e al miglioramento delle competenze. Il Fondo sociale europeo Plus proposto sarà un valido strumento per aiutare la forza lavoro europea ad acquisire le competenze di cui ha bisogno per passare dai settori in declino a quelli in espansione e adattarsi a nuovi processi. L'agenda per le competenze e la garanzia per i giovani saranno aggiornate per incrementare l'occupabilità nell'economia verde.

2.2.5. Un impegno a favore dell'ambiente: "non nuocere"

Tutte le azioni e le politiche dell'UE dovrebbero convergere per consentire all'Unione di realizzare la transizione giusta verso un futuro sostenibile. Gli strumenti di cui la Commissione dispone per legiferare meglio rappresentano un ottimo punto di partenza. Basandosi sulle consultazioni pubbliche, sulle previsioni degli effetti ambientali, sociali ed economici e su analisi che evidenziano le ripercussioni per le PMI e le implicazioni in termini di promozione o rallentamento dell'innovazione, le valutazioni d'impatto aiutano a prendere decisioni politiche efficaci mantenendo i costi al minimo, in linea con gli obiettivi del Green Deal. Le valutazioni analizzano sistematicamente anche la coerenza tra la normativa attuale e le nuove priorità. 22 A sostegno dei suoi sforzi per individuare e porre rimedio alle incongruenze nell'acquis vigente, la Commissione invita i portatori di interessi ad avvalersi delle piattaforme a loro disposizione per semplificare la normativa e segnalare i casi problematici. La Commissione terrà conto di questi suggerimenti al momento di elaborare valutazioni, valutazioni d'impatto e proposte legislative nell'ambito del Green Deal europeo. Prendendo le mosse dal recente bilancio della campagna "Legiferare meglio" la Commissione intende migliorare il modo in cui affronta le questioni connesse alla sostenibilità e all'innovazione negli orientamenti per legiferare meglio e nei relativi strumenti. Lo scopo è garantire che tutte le iniziative del Green Deal centrino i

propri obiettivi nel modo più efficace e meno oneroso possibile e che l'UE tenga fede in ogni momento all'impegno di non nuocere all'ambiente. A tal fine le relazioni che accompagnano tutte le proposte legislative e gli atti delegati includeranno una sezione specifica che illustra come viene garantito il rispetto di tale principio.

3. L'UE COME LEADER MONDIALE

I cambiamenti climatici e il degrado ambientale sono sfide mondiali che richiedono una risposta mondiale. L'UE continuerà a promuovere e attuare in tutto il mondo politiche ambiziose in materia di ambiente, clima ed energia. Dispiegherà una "diplomazia del Green Deal" più energica, mirata a persuadere gli altri attori a fare la propria parte nella promozione di uno sviluppo più sostenibile e ad appoggiarli nei loro propositi. Offrire un esempio credibile e dare prova di coerenza nella diplomazia, nella politica commerciale, nel sostegno allo sviluppo e nelle altre politiche esterne: è così che l'UE può perorare la sua causa. La Commissione e l'alto rappresentante lavoreranno in stretta collaborazione con gli Stati membri per attivare tutti i canali diplomatici bilaterali e multilaterali, comprese le Nazioni Unite, il G7, il G20, l'Organizzazione mondiale del commercio e gli altri consessi internazionali pertinenti.

L'UE continuerà a prodigarsi affinché l'accordo multilaterale di Parigi resti il caposaldo della lotta ai cambiamenti climatici. A mano a mano che la quota di emissioni globali dell'UE diminuisce, per far fronte in modo incisivo alla sfida climatica mondiale serviranno azioni analoghe e maggiori sforzi da parte delle altre regioni. Nei prossimi mesi il dibattito sul livello di ambizione climatica si farà più serrato, in linea con quanto disposto dall'accordo di Parigi in materia di bilanci e aggiornamenti periodici. La conferenza delle parti che si terrà a Glasgow nel 2020 rappresenta una tappa importante in vista del bilancio globale del 2023 e sarà l'occasione per valutare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine. Allo stato attuale delle cose è evidente che il livello di ambizione mondiale non è sufficiente.

L'Unione rilancerà il dialogo con tutti i partner nell'intento di intensificare gli sforzi collettivi, nonché di aiutarli a rivedere e attuare i contributi determinati a livello nazionale e a mettere a punto

ambiziose strategie a lungo termine sulla scorta del maggior livello di ambizione dell'UE stessa, descritto nella sezione 2. In parallelo, l'UE rafforzerà il dialogo bilaterale con i paesi partner, instaurando ove necessario meccanismi di collaborazione innovativi, e continuerà a confrontarsi con le economie del G20 responsabili dell'80 % delle emissioni globali di gas a effetto serra. Innalzare il livello di azione per il clima dei partner internazionali richiede strategie geografiche su misura che rispecchino i diversi contesti e le molteplici esigenze locali, tenendo conto ad esempio delle differenze tra i grandi emettitori attuali e futuri, i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo.

L'UE sta anche lavorando a fianco dei partner globali per potenziare i mercati internazionali del carbonio, uno strumento chiave per incentivare l'azione per il clima sul piano economico. L'UE intende focalizzarsi sul sostegno ai paesi limitrofi, poiché la transizione ecologica in Europa può riuscire davvero solo se anche i paesi dell'immediato vicinato adottano misure efficaci. È in fase di definizione un'agenda verde per i Balcani occidentali, mentre la commissione e l'alto rappresentante prevedono una serie di partenariati ambientali, energetici e climatici con il vicinato meridionale e nell'ambito del partenariato orientale.

I summit tra l'UE e la Cina in programma nel 2020 a Pechino e a Lipsia saranno l'occasione per rinsaldare il partenariato sul fronte delle questioni ambientali e climatiche, segnatamente in vista della conferenza di Kunming sulla biodiversità e della conferenza delle parti a Glasgow.

Analogamente, l'imminente strategia globale per i rapporti con l'Africa e il summit del 2020 tra l'Unione africana e l'UE dovrebbero decretare la centralità degli aspetti legati al clima e all'ambiente nelle relazioni tra i due continenti. L'alleanza Africa-Europa per gli investimenti sostenibili e l'occupazione, in particolare, cercherà di sbloccare il potenziale del continente africano per consentirgli di compiere rapidi progressi verso un'economia verde e circolare, caratterizzata da fonti energetiche e sistemi alimentari sostenibili e da città intelligenti. L'UE consoliderà l'impegno preso nei confronti dell'Africa a favore di una maggiore diffusione e di scambi più ampi dell'energia pulita e sostenibile.

Le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, applicate ad esempio ai metodi puliti di cottura degli alimenti, sono fondamentali per colmare le lacune che persistono in Africa in termini di accesso all'energia, realizzando nel contempo la necessaria riduzione delle emissioni di CO₂. L'UE avvierà l'iniziativa *NaturAfrica* per contrastare la perdita di biodiversità tramite la creazione di una rete di aree protette, che offriranno rifugio alla fauna selvatica e opportunità lavorative nei settori verdi alle popolazioni locali.

Più in generale l'UE sfrutterà gli strumenti diplomatici e finanziari a sua disposizione per far sì che le alleanze verdi diventino parte integrante delle sue relazioni con l'Africa e con gli altri paesi e regioni partner, in particolare l'America latina, i Caraibi, l'Asia e il Pacifico.

L'UE dovrebbe anche potenziare le iniziative in corso e dialogare con i paesi terzi su questioni trasversali legate al clima e all'ambiente, tra cui l'abolizione globale delle sovvenzioni ai combustibili fossili in linea con gli impegni del G20 e la progressiva eliminazione dei finanziamenti concessi alle relative infrastrutture dalle istituzioni multilaterali; il rafforzamento dei finanziamenti sostenibili; il blocco graduale della costruzione di nuove centrali a carbone e le misure per ridurre le emissioni di metano.

L'UE riconosce che le sfide climatiche e ambientali mondiali rappresentano un notevole fattore di moltiplicazione delle minacce e sono fonte di instabilità. La transizione ecologica inciderà profondamente sull'assetto geopolitico – ivi compresi gli interessi economici, commerciali e di sicurezza a livello globale – configurando scenari complessi per numerosi paesi e società. L'UE opererà in sinergia con tutti i suoi partner per migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici e ambientali ed evitare che questi scenari siano causa di conflitti, insicurezza alimentare, spostamenti delle popolazioni e migrazioni forzate, nonché per sostenere una transizione giusta a livello globale. Le implicazioni della politica climatica dovrebbero diventare un elemento centrale della riflessione e dell'azione dell'UE sul fronte esterno, ivi compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.

La politica commerciale può agevolare la transizione ecologica dell'UE. Fornisce infatti una piattaforma per confrontarsi con i partner commerciali sull'azione per il clima e l'ambiente. L'impegno

a favore della sostenibilità è sancito sempre più chiaramente negli accordi commerciali dell'UE, soprattutto per quanto concerne il rafforzamento dell'azione di contrasto ai cambiamenti climatici. La commissione è sempre più solerte anche nell'attuare e far rispettare gli impegni in materia di sviluppo sostenibile previsti dagli accordi commerciali dell'UE, su cui vigilerà anche una nuova figura preposta alla loro esecuzione. Con riguardo ai cambiamenti climatici, in particolare, tutti gli accordi conclusi di recente dall'UE vincolano le parti a ratificare e attuare efficacemente l'accordo di Parigi. La Commissione proporrà di inserire questa clausola in tutti i futuri accordi commerciali globali. La politica commerciale dell'UE favorisce gli scambi e gli investimenti in beni e servizi verdi e promuove gli appalti pubblici rispettosi del clima. Nel contempo, deve garantire l'equità e prevenire la distorsione degli scambi e degli investimenti nelle materie prime di cui l'UE ha bisogno per la transizione verde. Può contribuire a eradicare pratiche dannose come il disboscamento illegale, migliorare la cooperazione normativa, promuovere gli standard dell'UE ed eliminare gli ostacoli non tariffari nel settore dell'energia rinnovabile. Tutte le sostanze chimiche, i materiali, i prodotti alimentari e di altro tipo immessi sul mercato europeo devono essere pienamente conformi alle norme e agli standard pertinenti dell'UE. L'Unione dovrebbe servirsi della propria esperienza in materia di legislazione verde per incoraggiare i paesi partner a dotarsi di norme altrettanto ambiziose, agevolando così gli scambi e migliorando la tutela dell'ambiente e la mitigazione climatica in questi paesi.

L'UE è il più grande mercato unico al mondo e in quanto tale può fissare norme che si applicano a tutte le catene del valore globali. La commissione continuerà a lavorare a nuovi standard di crescita sostenibile e ad esercitare la sua influenza economica per allineare quelli mondiali alle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente. Si impegnerà nelle sedi bilaterali e multilaterali per agevolare il commercio di beni e servizi ambientali, come pure per promuovere mercati aperti e attraenti per i prodotti sostenibili nell'UE e nel mondo. Collaborerà inoltre con i partner mondiali per garantire all'Unione la sicurezza delle risorse e un accesso affidabile alle materie prime strategiche.

La politica di partenariato e cooperazione internazionale dell'UE dovrebbe contribuire a mobilitare i fondi pubblici e privati necessari alla transizione. Oltre ad essere il primo donatore al mondo in termini di aiuto allo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri stanziavano più del 40 % dei finanziamenti pubblici mondiali a sostegno del clima. Vista l'insufficienza dei fondi pubblici, tuttavia, coordineranno la loro azione per coinvolgere partner in grado di colmare il deficit di finanziamento mediante la mobilitazione di capitali privati. Nella sua proposta relativa a uno strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, la Commissione ha avanzato l'ipotesi di destinare il 25% della dotazione finanziaria agli obiettivi in materia di clima. Appoggerà anche l'impegno delle risorse finanziarie nazionali pubbliche al fine di creare condizioni più favorevoli agli investimenti e raccogliere contributi dal settore privato. A queste iniziative dovrà aggiungersi la possibilità di ridurre il rischio degli investimenti nello sviluppo sostenibile tramite strumenti quali le garanzie di finanziamento e i finanziamenti misti. Per mobilitare gli investitori internazionali l'UE continuerà a guidare gli sforzi intesi a plasmare un sistema finanziario che promuova la crescita sostenibile a livello mondiale. A tal fine farà affidamento sulla piattaforma internazionale sulla finanza sostenibile istituita di recente per coordinare le iniziative nel settore della finanza ecosostenibile, tra cui tassonomie, obblighi d'informativa, norme e marchi. La Commissione incoraggerà anche il dialogo in altre sedi internazionali, in particolare il G7 e il G20.

4. IL MOMENTO DI AGIRE INSIEME: UN PATTO EUROPEO PER IL CLIMA

La partecipazione e l'impegno del pubblico e di tutti i portatori di interessi sono cruciali per il successo del Green Deal europeo. I recenti avvenimenti politici hanno dimostrato che le politiche più audaci funzionano solo se i cittadini sono stati pienamente coinvolti nella loro elaborazione. Il posto di lavoro, riscaldare la propria abitazione, far quadrare i conti: sono queste le loro preoccupazioni. Se vuole garantire il successo del Green Deal e determinare cambiamenti duraturi, la commissione deve dare ascolto alle istanze dei cittadini, che sono e dovrebbero rimanere il motore della transizione.

Entro marzo 2020 la commissione varerà un patto europeo per il clima che contempla tre modi di coinvolgere il pubblico nell'azione per il clima. In primo luogo promuoverà la condivisione delle informazioni, l'ispirazione e la comprensione delle minacce e delle sfide rappresentate dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale, così come delle soluzioni per affrontarle. Ciò avverrà attraverso diversi canali e strumenti, tra cui eventi organizzati negli Stati membri sul modello dei "dialoghi con i cittadini" della commissione. In secondo luogo allestirà spazi fisici e virtuali in cui i cittadini possano esprimere le proprie idee e la propria creatività, collaborando a iniziative ambiziose a livello sia individuale che collettivo. I partecipanti dovrebbero essere incoraggiati ad assumersi impegni specifici connessi all'azione per il clima. Infine, la Commissione provvederà allo sviluppo delle capacità per favorire le iniziative dal basso in materia di cambiamenti climatici e tutela dell'ambiente. Informazioni, orientamenti e moduli di insegnamento potrebbero agevolare lo scambio di buone pratiche. La commissione intende fare in modo che la transizione verde occupi un posto di primo piano nel dibattito sul futuro dell'Europa.

Il patto per il clima farà tesoro dell'esperienza dei dialoghi con i cittadini patrocinati dalla commissione e delle assemblee dei cittadini in tutta l'UE, nonché del ruolo dei comitati per il dialogo sociale. Proseguirà gli sforzi tesi a responsabilizzare le comunità regionali e locali, comprese le comunità dell'energia, e valorizzerà la dimensione urbana della politica di coesione. L'iniziativa urbana europea è stata proposta per fornire assistenza alle città che vogliono approfittare delle opportunità di elaborare strategie di sviluppo urbano sostenibile. Continuerà a esercitare una funzione importante anche il patto dei sindaci dell'UE, con cui la commissione proseguirà la collaborazione per affiancare le città e le regioni decise a sottoscrivere impegni ambiziosi in materia di politiche climatiche ed energetiche. Il patto dei sindaci resta una piattaforma ideale per condividere le buone pratiche di attuazione del cambiamento a livello locale.

La Commissione ambisce anche a ridurre il suo impatto ambientale in quanto istituzione e datore di lavoro. Nel 2020 presenterà un piano d'azione globale in cui illustrerà come essa stessa intende attuare gli obiettivi del *Green Deal* e raggiungere la neutralità climatica entro il 2030. Chiede la collaborazione di tutte le altre istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE e li esorta a presentare misure ugualmente ambiziose. Oltre a impegnarsi per il patto per il clima, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire un uso coerente di tutti gli strumenti di pianificazione disponibili nell'ambito del *Green Deal* europeo. Tra questi spiccano i piani nazionali per l'energia e il clima e i piani strategici nazionali proposti ai fini dell'attuazione della politica agricola comune. La Commissione, servendosi all'occorrenza di meccanismi quali il semestre europeo, si assicurerà che siano adatti allo scopo e che gli Stati membri li attuino in modo efficace. I fondi europei, compreso quello per lo sviluppo rurale, aiuteranno le zone rurali a cogliere le opportunità offerte dall'economia circolare e dalla bioeconomia. La Commissione terrà conto di tali aspetti nella sua visione a lungo termine per le zone rurali. Presterà inoltre particolare attenzione al ruolo delle regioni ultraperiferiche nel *Green Deal* europeo, prendendo in considerazione non solo la loro vulnerabilità ai cambiamenti climatici e ai disastri naturali, ma anche i loro punti di forza: la biodiversità e le fonti di energia rinnovabile. La Commissione porterà avanti i lavori nell'ambito dell'iniziativa "Energia pulita per le isole dell'UE", che punta a instaurare un quadro a lungo termine in grado di accelerare la transizione all'energia pulita nelle isole dell'UE.

La Commissione e gli Stati membri devono inoltre garantire che le politiche e la normativa siano applicate correttamente e producano risultati. Il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali sarà fondamentale per fotografare la situazione in ciascuno Stato membro. La Commissione presenterà anche un nuovo programma d'azione per l'ambiente, complementare al *Green Deal*, che introduce tra le altre cose un meccanismo di monitoraggio volto a garantire che l'UE non devii dalla traiettoria di avvicinamento ai suoi traguardi ambientali. La Commissione creerà un quadro di controllo per tenere sotto controllo i progressi compiuti verso tutti gli obiettivi del *Green Deal* europeo. La Commissione prenderà in considerazione la possibilità di rivedere il regolamento di Aarhus affinché i cittadini e le

ONG che nutrono dubbi circa la legalità di decisioni che hanno effetti sull'ambiente possano accedere più facilmente al riesame amministrativo o giudiziario a livello dell'UE. Adotterà anche misure per migliorare l'accesso alla giustizia nazionale in tutti gli Stati membri. Infine, la Commissione promuoverà interventi più decisi da parte dell'UE, dei suoi Stati membri e della comunità internazionale per contrastare la criminalità ambientale.

Il *Green Deal* europeo segna il debutto di una nuova strategia di crescita dell'UE. Sostiene la sua transizione verso una società equa e prospera, capace di reagire alle sfide legate ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale migliorando la qualità della vita delle generazioni presenti e future. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare il Green Deal europeo e ad appoggiare pienamente le misure ivi contenute.

Appendice 3

La strategia “dal produttore al consumatore” (*farm to fork*) per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente (Bruxelles, 20-05-2020)³⁵

INDICE

1. Necessità di intervenire
2. Costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente
 - 2.1. Garantire la sostenibilità della produzione alimentare
 - 2.2. Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare
 - 2.3. Stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione
 - 2.4. Promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili
 - 2.5. Ridurre le perdite e gli sprechi alimentari
 - 2.6. Combattere le frodi alimentari lungo la filiera alimentare
3. Favorire la transizione
 - 3.1. Ricerca, innovazione, tecnologia e investimenti
 - 3.2. Servizi di consulenza, condivisione di dati e conoscenze, competenze
4. Promuovere la transizione globale
5. Conclusioni

1. NECESSITÀ DI INTERVENIRE

Il Green Deal europeo illustra le modalità per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 definendo una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=IT>

stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura e non lasciare indietro nessuno.

La strategia "Dal produttore al consumatore", al centro del Green Deal, affronta in modo globale le sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo i legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano. La strategia è inoltre un elemento centrale dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite. Tutti i cittadini e gli operatori di tutte le catene del valore, nell'UE e altrove, dovrebbero beneficiare di una transizione giusta, in particolare a seguito della pandemia di Covid-19 e della recessione economica. Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile. Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito.

La pandemia di Covid-19 ha sottolineato l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili. Ci ha inoltre reso estremamente consapevoli delle interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta. È evidente che dobbiamo fare molto di più per mantenere noi stessi e il pianeta in buone condizioni di salute. L'attuale pandemia è solo un esempio: l'aumento della frequenza di siccità, inondazioni, incendi boschivi e nuovi organismi nocivi ci ricorda costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente.

La strategia "Dal produttore al consumatore" costituisce un nuovo approccio globale al valore che gli europei attribuiscono alla sostenibilità alimentare. Si tratta di un'opportunità per

migliorare gli stili di vita, la salute e l'ambiente. La creazione di un ambiente alimentare favorevole che agevoli la scelta di regimi alimentari sani e sostenibili andrà a vantaggio della salute e della qualità della vita dei consumatori e ridurrà i costi sanitari per la società. Le persone prestano un'attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti. Anche se le società diventano più urbanizzate, le persone vogliono sentirsi più "vicine" agli alimenti che consumano, vogliono che siano freschi e meno lavorati e che provengano da fonti sostenibili. Inoltre le richieste di filiere più corte si sono intensificate durante l'attuale pandemia. Vi è la necessità di mettere i consumatori nelle condizioni di scegliere alimenti sostenibili: tutti gli attori della filiera alimentare dovrebbero considerarla una loro responsabilità e un'opportunità.

I prodotti alimentari europei costituiscono già uno standard a livello globale, sinonimo di sicurezza, abbondanza, nutrimento e qualità elevata. Questo è il risultato di anni di politiche dell'UE volte a proteggere la salute umana, degli animali e delle piante ed è frutto degli sforzi di agricoltori, pescatori e produttori del settore dell'acquacoltura. I prodotti alimentari europei dovrebbero ora diventare lo standard globale anche in materia di sostenibilità. La presente strategia mira a ricompensare gli agricoltori, i pescatori e gli altri operatori della filiera alimentare che hanno già compiuto la transizione verso pratiche sostenibili, a consentire la transizione di tutti gli altri e a creare ulteriori opportunità per le loro attività. Il settore agricolo dell'UE è l'unico grande sistema al mondo ad aver ridotto le emissioni di gas a effetto serra (del 20 % dal 1990). Tuttavia, anche all'interno dell'UE, questo percorso non è stato lineare né uniforme tra uno Stato membro e l'altro. Inoltre la produzione, la trasformazione, la vendita al dettaglio, l'imballaggio e il trasporto di prodotti alimentari contribuiscono significativamente all'inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua e alle emissioni di gas a effetto serra, oltre ad avere un profondo impatto sulla biodiversità. Sebbene la transizione dell'UE verso sistemi alimentari sostenibili sia iniziata in molte aree, i sistemi alimentari restano una delle principali cause dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale. Vi è l'impellente necessità di ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti,

potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità.

La legge sul clima fissa l'obiettivo di un'Unione climaticamente neutra nel 2050. Entro settembre 2020 la Commissione presenterà un piano degli obiettivi climatici per il 2030, volto a modificare al rialzo l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra portandolo al 50 % o al 55 % rispetto ai livelli del 1990. La strategia "Dal produttore al consumatore" stabilisce un nuovo approccio per garantire che l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura e la catena del valore alimentare contribuiscano adeguatamente a tale processo.

La transizione verso sistemi alimentari sostenibili rappresenta anche un'enorme opportunità economica. Le aspettative dei cittadini evolvono e innescano un cambiamento significativo nel mercato alimentare. Si tratta di un'opportunità sia per gli agricoltori, i pescatori e i produttori del settore dell'acquacoltura sia per i trasformatori alimentari e i servizi di ristorazione. Questa transizione consentirà loro di fare della sostenibilità il proprio marchio e di garantire il futuro della filiera alimentare dell'UE prima che lo facciano i loro concorrenti esteri. La transizione verso la sostenibilità rappresenta un'opportunità per tutti gli attori della filiera alimentare dell'UE, che possono accaparrarsi il "vantaggio del pioniere".

È chiaro che la transizione non potrà avvenire senza un cambiamento nei regimi alimentari delle persone. Tuttavia nell'UE 33 milioni di persone non possono permettersi un pasto di qualità ogni due giorni e l'assistenza alimentare è essenziale per parte della popolazione in molti Stati membri. La sfida dell'insicurezza dell'approvvigionamento alimentare e dell'accessibilità economica degli alimenti rischia di inasprirsi durante una recessione economica: è pertanto essenziale agire per modificare i modelli di consumo e contenere gli sprechi alimentari. Sebbene il 20 % circa degli alimenti prodotti vada sprecato, anche l'obesità è in aumento. Oltre la metà della popolazione adulta è attualmente in sovrappeso, il che contribuisce a un'elevata prevalenza di patologie legate all'alimentazione (tra cui

vari tipi di cancro) e ai relativi costi sanitari. Nel complesso i regimi alimentari europei non sono in linea con le raccomandazioni nutrizionali nazionali e nell'attuale "ambiente alimentare" l'opzione più sana non è sempre quella più facilmente disponibile. Se i regimi alimentari europei fossero conformi alle raccomandazioni nutrizionali, l'impronta ambientale dei sistemi alimentari sarebbe notevolmente ridotta.

È inoltre chiaro che non possiamo realizzare un cambiamento se non facciamo in modo che il resto del mondo cambi insieme a noi. L'UE è il principale importatore ed esportatore di prodotti agroalimentari e il più grande mercato mondiale di prodotti ittici. La produzione di prodotti di base può avere impatti ambientali e sociali negativi nei paesi in cui avviene. Gli sforzi volti a inasprire i requisiti di sostenibilità nel sistema alimentare dell'UE dovrebbero pertanto essere accompagnati da politiche che contribuiscano a innalzare gli standard a livello mondiale al fine di evitare l'esternalizzazione e l'esportazione di pratiche non sostenibili.

Un sistema alimentare sostenibile sarà essenziale per conseguire gli obiettivi climatici e ambientali del Green Deal e nel contempo incrementare il reddito dei produttori primari e rafforzare la competitività dell'UE. La presente strategia sostiene la transizione ponendo l'accento sulle nuove opportunità per i cittadini e gli operatori alimentari.

2. COSTRUIRE UNA FILIERA ALIMENTARE CHE FUNZIONA PER I CONSUMATORI, I PRODUTTORI, IL CLIMA E L'AMBIENTE

L'UE si propone di ridurre l'impronta ambientale e climatica del suo sistema alimentare e rafforzarne la resilienza, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, guidare la transizione globale verso la sostenibilità competitiva dal produttore al consumatore e sfruttare le nuove opportunità. Questo significa:

- Fare in modo che la filiera alimentare, che abbraccia la produzione, il trasporto, la distribuzione, la commercializzazione e il consumo di prodotti alimentari, abbia un impatto ambientale neutro o positivo, preservando e ripristinando le risorse terrestri, marine e di acqua dolce da cui il sistema alimentare dipende, contribuire a mitigare i cambiamenti climatici e

adattarsi ai loro effetti, proteggere i terreni, il suolo, l'acqua, l'aria, la salute delle piante e la salute e il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità;

- Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti nutrienti e sostenibili in quantità sufficienti che rispettino standard elevati in materia di sicurezza e qualità, salute delle piante e salute e benessere degli animali e che nel contempo soddisfino le esigenze nutrizionali e le preferenze alimentari;
- Preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obiettivo ultimo di rendere gli alimenti più sostenibili anche i più accessibili dal punto di vista economico, migliorare la competitività del settore UE dell'approvvigionamento, promuovere il commercio equo e creare nuove opportunità commerciali, garantendo allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro.

La sostenibilità dei sistemi alimentari è una questione globale e i sistemi alimentari dovranno adattarsi per far fronte a sfide eterogenee. L'UE potrà rivestire un ruolo determinante nella definizione degli standard globali grazie alla presente strategia, che fissa obiettivi chiave in settori prioritari per l'Unione nel suo complesso. Oltre alle nuove iniziative politiche, l'applicazione della legislazione vigente, in particolare per quanto riguarda il benessere degli animali, l'uso dei pesticidi e la protezione dell'ambiente, è essenziale per garantire una transizione equa. L'approccio terrà conto dei diversi punti di partenza e delle differenze in termini di potenziale di miglioramento degli Stati membri. Riconoscerà inoltre che la transizione verso la sostenibilità del sistema alimentare modificherà il tessuto economico e i modelli di interazione di molte regioni dell'UE. L'assistenza tecnica e finanziaria di strumenti dell'UE già esistenti, come i fondi di coesione e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), sosterrà la transizione. Le nuove iniziative legislative saranno basate sugli strumenti per

legiferare meglio della Commissione. Le valutazioni d'impatto, basate su consultazioni pubbliche, sulle previsioni degli effetti ambientali, sociali ed economici e su analisi che evidenziano le ripercussioni per le piccole e medie imprese (PMI) e le implicazioni in termini di promozione o rallentamento dell'innovazione, aiuteranno a prendere decisioni politiche efficienti mantenendo i costi al minimo, in linea con gli obiettivi del Green Deal. Al fine di accelerare e facilitare la transizione e garantire che tutti gli alimenti immessi sul mercato dell'UE diventino sempre più sostenibili, la Commissione formulerà una proposta legislativa per un quadro per un sistema alimentare sostenibile entro la fine del 2023. Tale quadro promuoverà la coerenza delle politiche a livello dell'UE e nazionale, integrerà la sostenibilità in tutte le politiche in ambito alimentare e rafforzerà la resilienza dei sistemi alimentari. A seguito di un'ampia consultazione e di una valutazione d'impatto, la Commissione elaborerà definizioni comuni e requisiti e principi generali per i sistemi alimentari e gli alimenti sostenibili. Il quadro prenderà inoltre in esame le responsabilità di tutti gli attori del sistema alimentare. Coniugato alla certificazione e all'etichettatura relative alle prestazioni in termini di sostenibilità dei prodotti alimentari e a incentivi mirati, il quadro consentirà agli operatori di trarre beneficio dalle pratiche sostenibili e di innalzare progressivamente gli standard in materia di sostenibilità, in modo che diventino la norma per tutti i prodotti alimentari immessi sul mercato dell'UE.

2.1. Garantire la sostenibilità della produzione alimentare

Tutti gli attori della filiera alimentare devono fare la loro parte per assicurarne la sostenibilità. Gli agricoltori, i pescatori e i produttori del settore dell'acquacoltura devono trasformare i loro metodi di produzione in modo più rapido e sfruttare al meglio le soluzioni basate sulla natura, sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio per conseguire migliori risultati climatici e ambientali, aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici e ridurre e ottimizzare l'uso di fattori di produzione (ad esempio pesticidi e fertilizzanti). Queste soluzioni richiedono investimenti dal punto di vista umano e finanziario, ma promettono anche rendimenti più elevati creando valore aggiunto e riducendo i costi.

Un esempio di nuovo modello di business verde è il sequestro del carbonio da parte di agricoltori e silvicoltori. Le pratiche agricole che eliminano la CO₂ dall'atmosfera contribuiscono all'obiettivo della neutralità climatica e dovrebbero essere ricompensate attraverso la politica agricola comune (PAC) o altre iniziative pubbliche o private (mercato del carbonio). Una nuova iniziativa dell'UE per il sequestro del carbonio nei suoli agrari (*carbon farming*) nell'ambito del patto per il clima promuoverà questo nuovo modello di business, che offre agli agricoltori una nuova fonte di reddito e aiuta altri settori a decarbonizzare la filiera alimentare. Come annunciato nel piano d'azione per l'economia circolare (CEAP), la Commissione elaborerà un quadro normativo per la certificazione degli assorbimenti di carbonio basato su una contabilizzazione del carbonio solida e trasparente al fine di monitorare e verificare l'autenticità degli assorbimenti.

La bioeconomia circolare presenta ancora un potenziale largamente non sfruttato per gli agricoltori e le loro cooperative. Ad esempio, le bioraffinerie avanzate che producono biofertilizzanti, mangimi proteici, bioenergia e sostanze biochimiche offrono opportunità per la transizione verso un'economia europea a impatto climatico zero e la creazione di nuovi posti di lavoro nella produzione primaria. Gli agricoltori dovrebbero sfruttare le possibilità di ridurre le emissioni di metano provenienti dall'allevamento del bestiame sviluppando la produzione di energia rinnovabile e investendo in digestori anaerobici per la produzione di biogas da rifiuti e residui agricoli, come il letame. Le aziende agricole sono inoltre potenzialmente in grado di produrre biogas da altre fonti di rifiuti e residui, come l'industria alimentare e delle bevande, le acque nere, le acque reflue e i rifiuti urbani. Le case rurali e i capannoni sono spesso ideali per il collocamento di pannelli solari e i futuri piani strategici della PAC dovrebbero dare priorità a investimenti di questo tipo. La Commissione intraprenderà azioni volte ad accelerare la diffusione sul mercato di queste e altre soluzioni per l'efficienza energetica nei settori agricolo e alimentare a condizione che tali investimenti siano realizzati in modo sostenibile e senza

compromettere la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare o la biodiversità, nell'ambito delle iniziative e dei programmi per l'energia pulita.

L'uso di pesticidi chimici in agricoltura contribuisce all'inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, nonché alla perdita di biodiversità, e può danneggiare piante, insetti, uccelli, mammiferi e anfibi non bersaglio. La Commissione ha già definito un indicatore di rischio armonizzato per quantificare i progressi compiuti nella riduzione dei rischi connessi ai pesticidi. Tale indicatore mostra una riduzione del 20 % dei rischi derivanti dall'uso di pesticidi negli ultimi cinque anni. La Commissione intraprenderà azioni ulteriori per ridurre, entro il 2030, l'uso e il rischio complessivi dei pesticidi chimici del 50 % e l'uso dei pesticidi più pericolosi del 50 %. Per preparare la strada alle alternative e mantenere i redditi degli agricoltori, la Commissione adotterà una serie di misure: rivedrà la direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi, rafforzerà le disposizioni in materia di difesa integrata e promuoverà un maggiore utilizzo di metodi alternativi sicuri per proteggere i raccolti da organismi nocivi e malattie. La difesa integrata incoraggerà l'uso di tecniche di controllo alternative, quali la rotazione delle colture e il diserbo meccanico, e sarà uno dei principali strumenti per ridurre l'uso dei pesticidi chimici in generale, e dei pesticidi più pericolosi in particolare, nonché la dipendenza da essi. Le pratiche agricole che riducono l'uso dei pesticidi attuate nell'ambito della PAC rivestiranno un'importanza fondamentale, e i piani strategici dovrebbero riflettere tale transizione e promuovere l'accesso alla consulenza. La Commissione agevolerà inoltre l'immissione sul mercato di pesticidi contenenti sostanze attive biologiche, rafforzerà la valutazione del rischio ambientale dei pesticidi e interverrà per accorciare la durata del processo di autorizzazione dei pesticidi da parte degli Stati membri. La Commissione proporrà altresì modifiche al regolamento del 2009 relativo alle statistiche sui pesticidi al fine di sopperire alle carenze di dati e promuovere l'elaborazione di politiche fondate su elementi concreti.

L'eccesso di nutrienti (in particolare azoto e fosforo) nell'ambiente, dovuto a un uso eccessivo e al fatto che non tutti i nutrienti utilizzati in agricoltura sono efficacemente assorbiti dalle piante, costituisce un'altra importante causa di inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua, nonché degli

impatti climatici, e ha provocato la diminuzione della biodiversità nei fiumi, nei laghi, nelle zone umide e nei mari. La Commissione interverrà per ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50% garantendo nel contempo che non si verifichi un deterioramento della fertilità del suolo. Ciò porterà a una riduzione dell'uso dei fertilizzanti di almeno il 20% entro il 2030. Tale obiettivo sarà conseguito mediante la piena attuazione e applicazione della pertinente normativa in materia di ambiente e clima, l'individuazione, in collaborazione con gli Stati membri, delle riduzioni del carico di nutrienti necessarie per raggiungere i risultati desiderati, l'applicazione di una fertilizzazione bilanciata e di una gestione sostenibile dei nutrienti e la migliore gestione dell'azoto e del fosforo in tutto il loro ciclo di vita. La Commissione elaborerà con gli stati membri un piano d'azione per la gestione integrata dei nutrienti al fine di contrastare l'inquinamento da nutrienti alla fonte e aumentare la sostenibilità del settore zootecnico. La Commissione collaborerà inoltre con gli stati membri al fine di estendere l'applicazione di tecniche di fertilizzazione di precisione e pratiche agricole sostenibili, in particolare nei settori critici dell'allevamento intensivo del bestiame e della trasformazione dei rifiuti organici in fertilizzanti rinnovabili. Tale obiettivo sarà conseguito mediante misure introdotte dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici della PAC, quali lo strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti, investimenti e servizi di consulenza, e mediante le tecnologie spaziali dell'UE (Copernicus e Galileo).

Il settore agricolo è responsabile del 10,3 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. Quasi il 70 % di esse proviene dal settore dell'allevamento e consiste di gas a effetto serra diversi dalla CO₂ (metano e protossido di azoto). Inoltre il 68 % della superficie agricola totale è destinato alla produzione animale. Per contribuire a ridurre l'impatto ambientale e climatico della produzione animale, evitare la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂ attraverso le importazioni e sostenere la transizione in corso verso un allevamento del bestiame più sostenibile, la Commissione agevolerà l'immissione sul mercato di additivi per mangimi sostenibili e innovativi e valuterà la possibilità di

introdurre norme dell'UE volte a ridurre la dipendenza da materie prime per mangimi critiche (ad esempio soia coltivata su terreni disboscati) promuovendo le proteine vegetali coltivate nell'UE e materie prime per mangimi alternative quali gli insetti, le materie prime marine (ad esempio le alghe) e i sottoprodotti della bioeconomia (ad esempio gli scarti del pesce). La Commissione riesaminerà inoltre il programma dell'UE di promozione dei prodotti agricoli al fine di rafforzare il contributo di quest'ultimo alla produzione e al consumo sostenibili, in linea con l'evoluzione dei regimi alimentari. Per quanto riguarda le carni, tale revisione dovrebbe concentrarsi sul modo in cui l'UE può utilizzare il programma di promozione per sostenere i metodi di produzione zootecnica più sostenibili ed efficienti in termini di emissioni di carbonio. La Commissione valuterà inoltre rigorosamente eventuali proposte di sostegno accoppiato contenute nei piani strategici nella prospettiva della necessità di una sostenibilità globale.

La resistenza antimicrobica legata all'uso eccessivo e inadeguato degli antimicrobici nell'assistenza sanitaria umana e animale causa ogni anno, secondo le stime, la morte di 33.000 persone nell'UE/SEE e genera notevoli costi sanitari. La Commissione intraprenderà quindi azioni volte a ridurre del 50% le vendite complessive nell'UE di antimicrobici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura entro il 2030. I nuovi regolamenti sui medicinali veterinari e sui mangimi medicati prevedono un'ampia gamma di misure per contribuire al conseguimento di tale obiettivo e promuovere l'approccio *One Health*.

Il miglioramento del benessere degli animali si traduce nel miglioramento della salute degli animali e della qualità degli alimenti e in una minore necessità di medicinali, e può contribuire a preservare la biodiversità. Si tratta inoltre di un aspetto evidentemente desiderato dai cittadini. La Commissione riesaminerà la normativa in materia di benessere degli animali, compresa quella sul trasporto e sulla macellazione degli animali, al fine di allinearla ai più recenti dati scientifici, ampliarne l'ambito di applicazione, renderne più semplice l'applicazione e, in ultima analisi, garantire un livello più elevato di benessere degli animali. I piani strategici e i nuovi orientamenti strategici dell'UE per l'acquacoltura sosterranno questo processo. La Commissione prenderà inoltre in considerazione

opzioni per l'etichettatura relativa al benessere degli animali per una migliore trasmissione del valore lungo la filiera alimentare.

I cambiamenti climatici comportano nuove minacce per la salute delle piante. La sfida della sostenibilità richiede innovazione e misure per una migliore protezione delle piante dalle malattie e dagli organismi nocivi emergenti. La Commissione adotterà norme per rafforzare la vigilanza sull'importazione delle piante e la sorveglianza sul territorio dell'Unione. Le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso. Tali tecniche possono inoltre accelerare il processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi. In risposta alla richiesta degli Stati membri, la Commissione sta effettuando uno studio che esaminerà il potenziale delle nuove tecniche genomiche per migliorare la sostenibilità lungo la filiera alimentare. I sistemi alimentari sostenibili dipendono anche dalla sicurezza sementiera e dalla diversità delle sementi. Gli agricoltori devono avere accesso a una gamma di sementi di qualità di varietà vegetali adattate alle pressioni esercitate dai cambiamenti climatici. La Commissione adotterà misure volte a facilitare la registrazione delle varietà di sementi, anche per l'agricoltura biologica, e a garantire un più agevole accesso al mercato per le varietà tradizionali e per quelle adattate localmente.

Il mercato degli alimenti biologici è destinato a continuare a crescere e l'agricoltura biologica deve essere promossa ulteriormente: ha effetti positivi sulla biodiversità, crea posti di lavoro e attrae giovani agricoltori, e i consumatori ne riconoscono il valore. Il quadro giuridico sostiene il passaggio a questo tipo di agricoltura, ma occorre fare di più ed è necessario che transizioni simili abbiano luogo anche negli oceani e nelle acque interne. Oltre alle misure della PAC, quali i regimi ecologici, gli investimenti e i servizi di consulenza, e alle misure della politica comune della pesca (PCP), la Commissione presenterà un piano d'azione sull'agricoltura biologica. Ciò aiuterà gli Stati

membri a stimolare la domanda e l'offerta di prodotti biologici, garantirà la fiducia dei consumatori e promuoverà la domanda mediante campagne promozionali e appalti pubblici verdi. Questo approccio contribuirà a raggiungere l'obiettivo di almeno il 25% della superficie agricola dell'UE investita a agricoltura biologica entro il 2030 e un aumento significativo dell'acquacoltura biologica.

È chiaro che la transizione deve essere sostenuta da una PAC incentrata sul *Green Deal*. La nuova PAC, che la Commissione ha proposto nel giugno 2018, mira ad aiutare gli agricoltori a migliorare le loro prestazioni ambientali e climatiche attraverso un modello maggiormente orientato ai risultati, un uso migliore dei dati e delle analisi, un miglioramento delle norme ambientali obbligatorie, nuove misure volontarie e una maggiore attenzione agli investimenti nelle tecnologie e nelle pratiche verdi e digitali. Intende inoltre garantire un reddito dignitoso che consenta agli agricoltori di provvedere alle proprie famiglie e di resistere a crisi di ogni tipo. La necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei pagamenti diretti tramite il livellamento e l'erogazione più mirata del sostegno al reddito agli agricoltori che ne hanno bisogno e contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali, anziché a soggetti e imprese che semplicemente possiedono terreni agricoli, rimane un elemento essenziale della futura PAC. La capacità degli Stati membri di garantire questo aspetto dovrà essere attentamente valutata nei piani strategici e monitorata durante tutto il processo di attuazione. L'analisi più recente della Commissione giunge alla conclusione che la riforma ha effettivamente le potenzialità per contribuire al Green Deal; le disposizioni chiave delle proposte dovranno tuttavia essere mantenute nel processo negoziale e dovrebbero essere messi a punto alcuni miglioramenti e iniziative concrete.

I nuovi "regimi ecologici" offriranno un importante flusso di finanziamenti per promuovere le pratiche sostenibili, quali l'agricoltura di precisione, l'agroecologia (compresa l'agricoltura biologica), il sequestro del carbonio nei suoli agrari e l'agroforestazione. Gli stati membri e la Commissione dovranno garantire che tali regimi siano adeguatamente finanziati e attuati nei piani strategici. La Commissione sosterrà l'introduzione di una dotazione minima separata per i regimi ecologici.

La Commissione formulerà inoltre raccomandazioni per ciascuno stato membro per quanto riguarda i nove obiettivi specifici della PAC, prima che le proposte di piani strategici siano formalmente presentate. La Commissione presterà particolare attenzione al conseguimento degli obiettivi del *Green Deal*, della presente strategia e della strategia sulla biodiversità per il 2030. Chiederà agli Stati membri di fissare valori nazionali espliciti per tali obiettivi, tenendo conto della loro situazione specifica e delle raccomandazioni summenzionate. Sulla base di questi valori, gli Stati membri definiranno le misure necessarie nei rispettivi piani strategici.

Parallelamente ai cambiamenti nel settore agricolo, è altresì necessario accelerare il passaggio a una produzione ittica sostenibile. Dai dati economici è emerso che la transizione verso una pesca sostenibile va di pari passo con l'aumento del reddito. La Commissione intensificherà gli sforzi per portare gli stock ittici a livelli sostenibili mediante la PCP ove permangono carenze nell'applicazione (ad esempio riducendo i rigetti in mare), rafforzerà la gestione della pesca nel Mediterraneo in collaborazione con tutti gli stati costieri e, entro il 2022, rivaluterà le modalità con cui la PCP affronta i rischi derivanti dai cambiamenti climatici. La proposta di revisione del regime dell'Unione per il controllo della pesca contribuirà alla lotta contro le frodi mediante un sistema di tracciabilità rafforzato. L'uso obbligatorio di certificati di cattura digitali rafforzerà le misure volte a impedire l'ingresso nel mercato dell'UE di prodotti ittici illegali.

I prodotti ittici di allevamento generano un'impronta di carbonio minore rispetto alla produzione animale sulla terra ferma. Oltre al sostegno significativo che il prossimo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca offrirà all'allevamento sostenibile dei prodotti ittici, la Commissione prevede l'adozione di orientamenti dell'UE per i piani degli Stati membri relativi allo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura e la promozione del tipo di spesa adeguato a titolo del Fondo. La Commissione prevederà inoltre un sostegno ben mirato per il settore delle alghe, poiché queste ultime

dovrebbero convertirsi in un'importante fonte di proteine alternative per un sistema alimentare sostenibile e per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a livello globale.

Infine, allo scopo di sostenere i produttori primari nella transizione, la Commissione prevede di chiarire le regole di concorrenza per le iniziative collettive che promuovono la sostenibilità nelle catene di approvvigionamento. Aiuterà inoltre gli agricoltori e i pescatori a rafforzare la loro posizione nella catena di approvvigionamento e ad aggiudicarsi una quota equa del valore aggiunto della produzione sostenibile incoraggiando le possibilità di cooperazione all'interno delle organizzazioni comuni dei mercati dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La Commissione monitorerà l'attuazione, da parte degli stati membri, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e collaborerà con i colegislatori al fine di migliorare le norme agricole che rafforzano la posizione degli agricoltori (ad esempio i produttori di prodotti con indicazioni geografiche), le loro cooperative e le loro organizzazioni di produttori nella filiera alimentare.

2.2. Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare

Un sistema alimentare sostenibile deve garantire alle persone un approvvigionamento sufficiente e diversificato di alimenti sicuri, nutrienti, economicamente accessibili e sostenibili in qualsiasi momento, anche in tempi di crisi. Gli eventi che incidono sulla sostenibilità dei sistemi alimentari non derivano necessariamente dalla filiera alimentare: possono essere innescati da crisi politiche, economiche, ambientali o sanitarie. L'attuale pandemia di Covid-19, sebbene non legata alla sicurezza degli alimenti nell'UE, può mettere a rischio sia la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare sia i mezzi di sussistenza. I cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità costituiscono minacce imminenti e durature per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e i mezzi di sussistenza. Nel contesto della presente strategia, la Commissione continuerà a monitorare attentamente la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e la competitività degli agricoltori e degli operatori alimentari.

A causa della sua complessità e del numero di soggetti interessati, la catena del valore alimentare può essere colpita dalle crisi in molti modi. Anche se l'approvvigionamento alimentare in

generale è stato sufficiente, questa pandemia ha comportato molte sfide, quali le interruzioni a livello logistico delle catene di approvvigionamento, le carenze di manodopera, la perdita di alcuni mercati e il cambiamento dei modelli di consumo, che hanno avuto ripercussioni sul funzionamento dei sistemi alimentari. Si tratta di una situazione senza precedenti, senza contare che la filiera alimentare è ogni anno alle prese con minacce sempre più gravi e frequenti quali siccità ricorrenti, inondazioni, incendi boschivi, perdita di biodiversità e nuovi organismi nocivi. Il miglioramento della sostenibilità dei produttori alimentari ne aumenterà anche la resilienza: la presente strategia mira a fornire un nuovo quadro proprio a questo scopo, integrato dalle misure definite nella strategia sulla biodiversità.

La pandemia di Covid-19 ci ha anche reso consapevoli dell'importanza del personale critico, ad esempio i lavoratori del settore agroalimentare. Per questo sarà particolarmente importante attenuare gli impatti socioeconomici sulla filiera alimentare e garantire che i principi chiave sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali siano rispettati, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati. Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili.

La Commissione intensificherà i suoi sforzi di coordinamento di una risposta comune europea alle crisi che interessano i sistemi alimentari al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e la sicurezza degli alimenti, rafforzare la salute pubblica e attenuare l'impatto socioeconomico delle crisi nell'UE. Sulla base degli insegnamenti tratti, la Commissione valuterà la resilienza del sistema alimentare e svilupperà un piano di emergenza da attuare in tempi di crisi per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. La riserva per le crisi nel settore agricolo sarà rinnovata in modo da poterne sfruttare appieno il potenziale fin dall'inizio in caso di crisi nei mercati agricoli. Oltre a misure di valutazione e gestione del rischio da attivare durante le crisi, il piano istituirà un meccanismo di risposta alle crisi alimentari, coordinato

dalla Commissione, che coinvolgerà gli Stati membri. Esso comprenderà vari settori (agricoltura, pesca, sicurezza degli alimenti, forza lavoro, salute e trasporti) a seconda della natura della crisi.

2.3. Stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione

I trasformatori alimentari, gli operatori dei servizi di ristorazione e i dettaglianti definiscono il mercato e influenzano le scelte alimentari dei consumatori attraverso la tipologia e la composizione nutrizionale degli alimenti che producono, le loro scelte in materia di fornitori, i loro metodi di produzione e le loro pratiche di imballaggio, trasporto, merchandising e marketing. In quanto principale importatore ed esportatore di alimenti a livello globale, l'industria alimentare e delle bevande dell'UE incide anche sull'impronta ambientale e sociale del commercio mondiale. Il rafforzamento della sostenibilità dei nostri sistemi alimentari può contribuire a consolidare ulteriormente la reputazione delle imprese e dei prodotti, a creare valore per gli azionisti, a migliorare le condizioni di lavoro, ad attrarre lavoratori e investitori e a generare un vantaggio competitivo, un aumento della produttività e una riduzione dei costi per le imprese.

L'industria alimentare e il settore del commercio al dettaglio dovrebbero indicare la via da seguire aumentando la disponibilità e l'accessibilità economica di opzioni alimentari sane e sostenibili per ridurre l'impronta ambientale complessiva del sistema alimentare. A tal fine la Commissione elaborerà un codice di condotta dell'UE per pratiche commerciali e di marketing responsabili, che sarà accompagnato da un quadro di monitoraggio. Il codice sarà elaborato in collaborazione con tutte le parti interessate.

La Commissione chiederà alle imprese e alle organizzazioni del settore alimentare di impegnarsi a realizzare azioni concrete in materia di salute e sostenibilità, mirate in particolare a: riformulare i prodotti alimentari conformemente a linee guida per regimi alimentari sani e sostenibili, ridurre la propria impronta ambientale e il proprio consumo energetico diventando più efficienti sul piano energetico, adattare le strategie di marketing e pubblicitarie tenendo conto delle necessità delle persone più vulnerabili, garantire che le campagne sui prezzi dei prodotti alimentari non pregiudichino

la percezione del valore degli alimenti da parte dei cittadini e ridurre gli imballaggi in linea con il nuovo CEAP. Ad esempio, le campagne di marketing che pubblicizzano la carne a prezzi molto bassi devono essere evitate. La Commissione monitorerà tali impegni e prenderà in considerazione l'adozione di misure legislative qualora i progressi si rivelassero insufficienti. La Commissione sta inoltre preparando un'iniziativa volta a migliorare il quadro del governo societario introducendo l'obbligo, per l'industria alimentare, di integrare la sostenibilità nelle strategie aziendali. La Commissione ricercherà inoltre opportunità per agevolare il passaggio a regimi alimentari più sani e stimolare la riformulazione dei prodotti, anche attraverso la creazione di profili nutrizionali per limitare la promozione (attraverso indicazioni nutrizionali o sulla salute) di alimenti ricchi di grassi, zuccheri e sale.

La Commissione intraprenderà azioni volte a potenziare e promuovere metodi di produzione sostenibili e socialmente responsabili e modelli di business circolari nei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio, anche specifici per le PMI, in sinergia con gli obiettivi e le iniziative presentati nell'ambito del nuovo CEAP. La realizzazione di una bioeconomia dell'UE circolare e sostenibile offre opportunità commerciali, ad esempio connesse all'utilizzo dei rifiuti alimentari.

Gli imballaggi alimentari svolgono un ruolo essenziale nella sostenibilità dei sistemi alimentari. La Commissione riesaminerà la normativa sui materiali a contatto con gli alimenti al fine di migliorare la sicurezza degli alimenti e la salute pubblica (in particolare riducendo l'uso delle sostanze chimiche pericolose), sostenere l'impiego di soluzioni di imballaggio innovative e sostenibili che utilizzino materiali ecologici, riutilizzabili e riciclabili e contribuire alla riduzione degli sprechi alimentari. Inoltre, nell'ambito dell'iniziativa in materia di prodotti sostenibili annunciata nel CEAP, lavorerà a un'iniziativa legislativa sul riutilizzo nei servizi di ristorazione volta a sostituire gli imballaggi alimentari e le posate monouso con prodotti riutilizzabili.

Infine la Commissione riesaminerà le norme di commercializzazione al fine di prevedere la diffusione e la fornitura di prodotti dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura sostenibili e di rafforzare il ruolo dei criteri di sostenibilità, tenendo conto del possibile impatto di tali norme sulle perdite e sugli sprechi alimentari. Parallelamente consoliderà il quadro legislativo sulle indicazioni geografiche (IG) e, ove opportuno, includerà specifici criteri di sostenibilità.

Inoltre, con l'obiettivo di rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari regionali e locali la Commissione, allo scopo di creare filiere più corte, sosterrà la riduzione della dipendenza dai trasporti a lunga distanza (nel 2017 circa 1,3 miliardi di tonnellate di prodotti primari dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca sono stati trasportati su strada).

2.4. Promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili

Gli attuali modelli di consumo alimentare sono insostenibili sia dal punto di vista della salute sia dal punto di vista ambientale. Nell'UE l'assunzione media di energia e il consumo medio di carni rosse, zuccheri, sale e grassi continuano ad eccedere i livelli raccomandati, mentre il consumo di cereali integrali, frutta e verdura, legumi e frutta secca è insufficiente.

È fondamentale invertire la tendenza all'aumento dei tassi di sovrappeso e obesità nell'UE entro il 2030. Il passaggio a una dieta basata maggiormente sui vegetali, che comprenda meno carni rosse e trasformate e più frutta e verdura, ridurrà non solo il rischio di malattie potenzialmente letali ma anche l'impatto ambientale del sistema alimentare. Si stima che nel 2017 nell'UE oltre 950.000 decessi (uno su cinque) e la perdita di oltre 16 milioni di anni di vita in buona salute fossero attribuibili a cattive abitudini alimentari, a malattie principalmente cardiovascolari e a tumori. Il piano europeo di lotta contro il cancro prevede la promozione di regimi alimentari sani nel quadro delle azioni di prevenzione.

Fornire ai consumatori informazioni chiare che rendano loro più semplice scegliere regimi alimentari sani e sostenibili andrà a vantaggio della loro salute e della loro qualità della vita e ridurrà i costi sanitari. Per dare ai consumatori gli strumenti necessari per compiere scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili, la Commissione proporrà un'etichettatura nutrizionale sulla parte

anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata e valuterà la possibilità di proporre l'estensione a determinati prodotti dell'obbligo delle indicazioni di origine o di provenienza, tenendo pienamente conto degli impatti sul mercato unico. La Commissione valuterà inoltre possibili modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità che, in sinergia con altre iniziative pertinenti, contempli gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari. La Commissione esaminerà altresì nuove modalità per fornire informazioni ai consumatori tramite altri canali, compresi quelli digitali, al fine di migliorare l'accessibilità delle informazioni alimentari, in particolare per le persone con disabilità visive.

Al fine di migliorare la disponibilità e il prezzo degli alimenti sostenibili e di promuovere regimi alimentari sani e sostenibili nell'ambito della ristorazione istituzionale, la Commissione determinerà il modo migliore per stabilire criteri minimi obbligatori per gli appalti sostenibili nel settore alimentare. Ciò aiuterà le città, le regioni e le autorità pubbliche a fare la loro parte scegliendo alimenti sostenibili per l'approvvigionamento di scuole, ospedali e istituzioni pubbliche, e promuoverà inoltre sistemi agricoli sostenibili, quali l'agricoltura biologica. La Commissione darà l'esempio e rafforzerà le norme di sostenibilità nel contratto di ristorazione delle proprie mense. Riesaminerà inoltre il programma dell'UE per le scuole al fine di incrementarne il contributo a un consumo alimentare sostenibile e, in particolare, di rafforzare i messaggi educativi sull'importanza di un'alimentazione sana, della produzione alimentare sostenibile e della riduzione degli sprechi alimentari.

Anche gli incentivi fiscali dovrebbero promuovere la transizione verso un sistema alimentare sostenibile e incoraggiare i consumatori a optare per regimi alimentari sani e sostenibili. La proposta della Commissione sulle aliquote IVA (attualmente in discussione al Consiglio) potrebbe consentire agli Stati membri di utilizzare le aliquote in maniera più mirata, ad esempio per sostenere i prodotti

ortofrutticoli biologici. Il sistema fiscale dell'UE dovrebbe inoltre mirare a garantire che il prezzo dei diversi alimenti rifletta i relativi costi reali in termini di utilizzo delle risorse naturali limitate, inquinamento, emissioni di gas a effetto serra e altre esternalità ambientali.

2.5. Ridurre le perdite e gli sprechi alimentari

La lotta contro le perdite e gli sprechi alimentari è fondamentale per conseguire la sostenibilità. La riduzione degli sprechi alimentari comporta risparmi per i consumatori e gli operatori, e il recupero e la redistribuzione delle eccedenze alimentari che altrimenti andrebbero sprecate ha un'importante dimensione sociale. Ciò si ricollega inoltre a strategie relative al recupero dei nutrienti e delle materie prime secondarie, alla produzione di mangimi, alla sicurezza degli alimenti, alla biodiversità, alla bioeconomia, alla gestione dei rifiuti e alle energie rinnovabili.

La Commissione si è impegnata a dimezzare lo spreco alimentare pro capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori entro il 2030 (traguardo 3 dell'OSS 12). Utilizzando la nuova metodologia per la misurazione dei rifiuti alimentari e i dati che gli Stati membri trasmetteranno nel 2022, la Commissione definirà una base di riferimento e proporrà obiettivi giuridicamente vincolanti per ridurre gli sprechi alimentari in tutta l'UE.

La Commissione integrerà la prevenzione delle perdite e degli sprechi alimentari in altre politiche dell'UE. L'interpretazione errata e l'uso improprio dell'indicazione della data (le date indicate con le diciture "da consumarsi entro" e "da consumarsi preferibilmente entro") causano sprechi alimentari. La Commissione riesaminerà le norme dell'UE per tenere conto delle ricerche condotte sui consumatori. Oltre a quantificare i livelli degli sprechi alimentari, la Commissione esaminerà anche le perdite alimentari in fase di produzione e valuterà modi per prevenirle. Coordinare le azioni a livello di UE rafforzerà quelle intraprese a livello nazionale, e le raccomandazioni della piattaforma dell'UE sulle perdite e gli sprechi alimentari contribuirà a mostrare la via da seguire a tutti gli attori coinvolti.

2.6. Combattere le frodi alimentari lungo la filiera alimentare

Le frodi alimentari minacciano la sostenibilità dei sistemi alimentari, traggono in inganno i consumatori, impedendo loro di compiere scelte consapevoli, e pregiudicano la sicurezza degli

alimenti, le pratiche commerciali leali, la resilienza dei mercati alimentari e, in ultima analisi, il mercato unico. A tale riguardo è fondamentale una politica di tolleranza zero con deterrenti efficaci. La Commissione intensificherà la lotta contro le frodi alimentari al fine di garantire la parità di condizioni per gli operatori, rafforzerà i poteri delle autorità di controllo e di contrasto e collaborerà con gli Stati membri, Europol e altri organismi per utilizzare i dati dell'UE sulla tracciabilità e le segnalazioni al fine di migliorare il coordinamento in materia di frodi alimentari. Proporrà inoltre misure dissuasive più severe e migliori controlli sulle importazioni e valuterà la possibilità di rafforzare le capacità investigative e di coordinamento dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

3. FAVORIRE LA TRANSIZIONE

3.1. Ricerca, innovazione, tecnologia e investimenti

La ricerca e l'innovazione (R&I) sono fattori chiave per l'accelerazione della transizione verso sistemi alimentari sostenibili, sani e inclusivi dalla produzione primaria al consumo. Possono aiutare a sviluppare e sperimentare soluzioni, a superare gli ostacoli e a scoprire nuove opportunità di mercato. Nell'ambito di Orizzonte 2020, la Commissione sta preparando un ulteriore invito a presentare proposte per le priorità del *Green Deal* nel 2020, per un importo totale di circa 1 miliardo di EUR. Nell'ambito di Orizzonte Europa, la Commissione propone di investire 10 miliardi di EUR nella R&I su alimenti, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura, pesca, acquacoltura e ambiente, nonché sull'uso delle tecnologie digitali e delle soluzioni basate sulla natura nel settore agroalimentare. Uno dei principali settori di ricerca riguarderà il microbioma, gli alimenti provenienti dagli oceani, i sistemi alimentari urbani e l'aumento della disponibilità e delle fonti di proteine alternative quali le proteine di origine vegetale, microbica e marina e a base di insetti e i prodotti sostitutivi della carne. Una missione nel settore della salute del suolo e dell'alimentazione mirerà a sviluppare soluzioni per ripristinare la salute del suolo e le sue funzioni. Le nuove conoscenze e innovazioni potenzieranno inoltre gli approcci agroecologici nella produzione primaria attraverso un partenariato specifico sui

laboratori viventi (living labs) di agroecologia. Ciò contribuirà a ridurre l'uso di pesticidi, fertilizzanti e antimicrobici. Per accelerare l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze, la Commissione collaborerà con gli Stati membri per rafforzare il ruolo del partenariato europeo per l'innovazione "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura" (PEI-AGRI) nei piani strategici. Inoltre il Fondo europeo di sviluppo regionale investirà nell'innovazione e nella collaborazione lungo le catene del valore alimentare attraverso la specializzazione intelligente.

Un nuovo partenariato per sistemi alimentari sicuri e sostenibili per le persone, il pianeta e il clima nell'ambito di Orizzonte Europa istituirà un meccanismo di governance per la R&I che coinvolgerà gli Stati membri e gli attori dei sistemi alimentari dal produttore al consumatore, allo scopo di realizzare soluzioni innovative che generino benefici collaterali per l'alimentazione, la qualità degli alimenti, il clima, la circolarità e le comunità.

Tutti gli agricoltori e tutte le zone rurali devono disporre di una connessione Internet veloce e affidabile. Quest'aspetto è un fattore chiave per l'occupazione, le attività economiche e gli investimenti nelle zone rurali, nonché per il miglioramento della qualità della vita in ambiti quali l'assistenza sanitaria, l'intrattenimento e l'e-government. L'accesso a Internet veloce a banda larga renderà inoltre possibile la diffusione dell'agricoltura di precisione e l'uso dell'intelligenza artificiale e permetterà all'UE di sfruttare appieno la sua leadership mondiale nel campo della tecnologia satellitare. In ultima analisi ciò porterà a una riduzione dei costi per gli agricoltori, a un miglioramento della gestione del suolo e della qualità dell'acqua, a una riduzione dell'uso dei fertilizzanti e dei pesticidi e delle emissioni di gas a effetto serra, a un miglioramento della biodiversità e alla creazione di un ambiente più sano per gli agricoltori e i cittadini. La Commissione intende accelerare la diffusione di Internet veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l'obiettivo di un accesso del 100% entro il 2025.

Per stimolare l'innovazione e creare sistemi alimentari sostenibili saranno necessari investimenti. Attraverso le garanzie di bilancio dell'UE, il Fondo InvestEU promuoverà gli investimenti nel settore agroalimentare riducendo il rischio degli investimenti effettuati dalle società europee e agevolando l'accesso ai finanziamenti per le PMI e le imprese a media capitalizzazione. Nel

2020 il quadro dell'UE per agevolare gli investimenti sostenibili (tassonomia dell'UE) e la strategia rinnovata in materia di finanza sostenibile incoraggeranno il settore finanziario a investire in maniera più sostenibile, anche nei settori agricolo e della produzione alimentare. La PAC deve inoltre agevolare in misura crescente il sostegno agli investimenti per migliorare la resilienza delle aziende agricole e accelerarne la trasformazione verde e digitale.

3.2. Servizi di consulenza, condivisione di dati e conoscenze, competenze

Le conoscenze e la consulenza sono fondamentali per consentire a tutti gli attori del sistema alimentare di diventare sostenibili. I produttori primari necessitano in particolare di servizi di consulenza obiettivi e su misura in materia di scelte gestionali sostenibili. La Commissione promuoverà pertanto sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems*, AKIS) efficaci, che coinvolgano tutti gli attori della filiera alimentare. Nei loro piani strategici della PAC gli Stati membri dovranno aumentare il sostegno agli AKIS e potenziare le risorse per lo sviluppo e il mantenimento di opportuni servizi di consulenza necessari per conseguire gli obiettivi del *Green Deal*.

La Commissione presenterà una proposta legislativa volta a trasformare la rete d'informazione contabile agricola nella rete d'informazione sulla sostenibilità agricola al fine di raccogliere anche dati sugli obiettivi delle strategie "Dal produttore al consumatore" e sulla biodiversità e altri indicatori di sostenibilità. La rete consentirà di effettuare un'analisi comparativa delle prestazioni delle aziende agricole rispetto a medie regionali, nazionali o settoriali. Attraverso servizi di consulenza su misura, la rete fornirà agli agricoltori riscontri e orientamenti e collegherà la loro esperienza al partenariato europeo per l'innovazione e a progetti di ricerca. Ciò migliorerà la resilienza degli agricoltori partecipanti, compresi i loro redditi.

Nell'ambito della strategia europea per i dati, lo spazio comune europeo di dati sull'agricoltura rafforzerà la sostenibilità competitiva dell'agricoltura dell'UE mediante l'elaborazione

e l'analisi di dati relativi, tra l'altro, alla produzione, all'uso del suolo e all'ambiente, consentendo un'applicazione precisa e mirata degli approcci di produzione a livello di azienda agricola e il monitoraggio delle prestazioni del settore e sostenendo l'iniziativa dell'UE per il sequestro del carbonio nei suoli agrari. I programmi dell'UE Copernicus ed EMODnet (rete europea di osservazione e di dati dell'ambiente marino) ridurranno i rischi di investimento e agevoleranno l'adozione di pratiche sostenibili nei settori della pesca e dell'acquacoltura.

La Commissione garantirà che le PMI, i trasformatori alimentari e i piccoli operatori del commercio al dettaglio e dei servizi di ristorazione abbiano a disposizione soluzioni su misura che li aiutino a sviluppare nuove competenze e modelli di business, evitando nel contempo ulteriori oneri amministrativi e finanziari. La Commissione fornirà a dettaglianti, trasformatori alimentari e fornitori di servizi di ristorazione orientamenti sulle migliori pratiche in materia di sostenibilità. La rete Enterprise Europe fornirà alle PMI servizi di consulenza sulla sostenibilità e promuoverà la diffusione delle migliori pratiche. La Commissione aggiornerà inoltre la sua agenda per le competenze al fine di garantire che la filiera alimentare abbia accesso a una manodopera sufficiente e adeguatamente qualificata.

4. PROMUOVERE LA TRANSIZIONE GLOBALE

L'UE sosterrà la transizione globale verso sistemi agroalimentari sostenibili, in linea con gli obiettivi della presente strategia e con gli OSS. Attraverso le sue politiche esterne, compresa la politica sulla cooperazione e il commercio internazionali, l'UE perseguirà lo sviluppo di alleanze verdi sui sistemi alimentari sostenibili con tutti i suoi partner nel contesto di forum bilaterali, regionali e multilaterali. Ciò comprenderà la cooperazione con l'Africa, i paesi vicini e altri partner e terrà conto delle sfide distinte in diverse parti del mondo. Per garantire il successo della transizione globale, l'UE incoraggerà e favorirà lo sviluppo di risposte complete e integrate che vadano a vantaggio delle persone, della natura e della crescita economica.

Opportune politiche dell'UE, anche in ambito commerciale, verranno impiegate a sostegno della transizione ecologica dell'UE e ne faranno parte. L'UE cercherà di assicurare l'inclusione di un

capitolo ambizioso sulla sostenibilità in tutti i suoi accordi commerciali bilaterali. Garantirà inoltre la piena attuazione e applicazione delle disposizioni relative al commercio e allo sviluppo sostenibile in tutti gli accordi commerciali, anche attraverso il responsabile dell'esecuzione degli accordi commerciali dell'UE.

La politica commerciale dell'UE dovrebbe contribuire a rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e a ottenere da parte loro impegni ambiziosi in settori chiave quali il benessere degli animali, l'uso dei pesticidi e la lotta contro la resistenza antimicrobica. L'UE si adopererà per promuovere norme internazionali nei pertinenti organismi internazionali e incoraggiare una produzione agroalimentare conforme a standard elevati in materia di sicurezza e sostenibilità, e sosterrà i piccoli agricoltori nel rispetto di tali standard e nell'accesso ai mercati. L'UE promuoverà inoltre la cooperazione volta a migliorare l'alimentazione e ridurre l'insicurezza dell'approvvigionamento alimentare rafforzando la resilienza dei sistemi alimentari e riducendo gli sprechi alimentari.

L'UE concentrerà la sua cooperazione internazionale sulla ricerca e l'innovazione in ambito alimentare, con particolare riferimento a: adattamento ai cambiamenti climatici e mitigazione dei loro effetti, agroecologia, gestione del paesaggio e governance fondiaria sostenibili, conservazione e uso sostenibile della biodiversità, catene del valore eque e inclusive, alimentazione e regimi alimentari sani, prevenzione delle crisi alimentari e risposta alle stesse, in particolare nei contesti fragili, resilienza e preparazione ai rischi, difesa integrata, salute delle piante, salute e benessere degli animali e norme in materia di sicurezza degli alimenti, resistenza antimicrobica e sostenibilità degli interventi umanitari e di sviluppo coordinati. L'UE si baserà sulle iniziative in corso e integrerà la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile in tutte le sue politiche. Tali azioni ridurranno la pressione sulla biodiversità a livello mondiale. Una migliore protezione degli ecosistemi naturali, unita a sforzi volti a ridurre il commercio e il consumo di specie selvatiche, contribuirà a rafforzare la resilienza in vista di eventuali future malattie e pandemie e a prevenirle.

Per ridurre il contributo dell'UE alla deforestazione e al degrado forestale a livello globale, nel 2021 la Commissione presenterà una proposta legislativa e altre misure volte a prevenire o ridurre al minimo l'immissione sul mercato dell'UE di prodotti associati alla deforestazione o al degrado forestale.

L'UE applicherà una tolleranza zero nella lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN), contrasterà la pesca eccessiva, promuoverà la gestione sostenibile delle risorse ittiche e rafforzerà la governance degli oceani, la cooperazione in ambito marino e la gestione delle zone costiere.

La Commissione integrerà tutte le priorità sopra elencate negli orientamenti programmatici per la cooperazione con i paesi terzi nel periodo 2021-2027, tenendo in debita considerazione gli obiettivi trasversali inerenti ai diritti umani, alla parità di genere, alla pace e alla sicurezza.

Gli alimenti importati devono continuare a rispettare i regolamenti e le norme dell'UE pertinenti. La Commissione terrà conto degli aspetti ambientali nel valutare le domande relative alle tolleranze all'importazione per le sostanze pesticide non più approvate nell'UE, rispettando nel contempo le norme e gli obblighi definiti dall'OMC. Per far fronte alla minaccia globale della resistenza antimicrobica, i prodotti di origine animale importati nell'UE dovranno rispettare requisiti rigorosi in materia di impiego di antibiotici, conformemente al regolamento sui medicinali veterinari recentemente approvato.

Un sistema alimentare dell'UE più sostenibile richiede inoltre l'adozione di pratiche sempre più sostenibili da parte dei nostri partner commerciali. Al fine di promuovere un passaggio graduale all'uso di prodotti fitosanitari più sicuri l'UE, conformemente alle norme dell'OMC e a seguito di una valutazione del rischio, considererà il riesame delle tolleranze all'importazione per le sostanze che soddisfano i "criteri di esclusione" e presentano un livello elevato di rischio per la salute umana. L'UE collaborerà attivamente con i partner commerciali, in particolare con i paesi in via di sviluppo, al fine di accompagnare la transizione verso un uso più sostenibile dei pesticidi allo scopo di evitare perturbazioni degli scambi e promuovere metodi e prodotti fitosanitari alternativi.

L'UE promuoverà la transizione globale verso sistemi alimentari sostenibili in seno agli organismi di normazione internazionali e ai pertinenti forum multilaterali e negli eventi internazionali, compresi la quindicesima conferenza delle parti della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica, il vertice Nutrizione per la crescita e il vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari del 2021; in tutte queste sedi cercherà di ottenere risultati politici ambiziosi.

Nell'ambito del suo approccio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e unitamente al quadro legislativo sui sistemi alimentari sostenibili, l'UE promuoverà programmi (compreso un quadro dell'UE per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari) e guiderà i lavori sulle norme internazionali di sostenibilità e sui metodi di calcolo dell'impronta ambientale nei forum multilaterali al fine di promuovere una maggiore diffusione delle norme di sostenibilità. L'UE sosterrà inoltre l'applicazione di norme relative alla fornitura di informazioni fuorvianti.

5. CONCLUSIONI

Il *Green Deal* europeo è un'opportunità per conciliare il nostro sistema alimentare con le esigenze del pianeta e per rispondere positivamente al desiderio degli europei di prodotti alimentari sani, equi e rispettosi dell'ambiente. L'obiettivo della presente strategia è rendere il sistema alimentare dell'UE uno standard in materia di sostenibilità a livello globale. La transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede un approccio collettivo che coinvolga le autorità pubbliche a tutti i livelli di governance (comprese le comunità cittadine, rurali e costiere), gli attori del settore privato lungo tutta la catena del valore alimentare, le organizzazioni non governative, le parti sociali, i rappresentanti del mondo accademico e i cittadini.

La Commissione invita tutti i cittadini e le parti interessate ad avviare un ampio dibattito per formulare una politica alimentare sostenibile, anche nelle assemblee nazionali, regionali e locali. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare la presente strategia e a

contribuire alla sua attuazione. La Commissione comunicherà la presente strategia ai cittadini in maniera coordinata per incoraggiarli a partecipare alla trasformazione dei nostri sistemi alimentari.

La Commissione garantirà che la strategia sia attuata in maniera coerente con gli altri elementi del Green Deal, in particolare la strategia sulla biodiversità per il 2030, il nuovo CEAP e l'obiettivo "inquinamento zero", e monitorerà la transizione verso un sistema alimentare sostenibile che operi entro i limiti del pianeta, compresi i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi e la riduzione complessiva dell'impronta ambientale e climatica del sistema alimentare dell'UE. Raccoglierà dati regolarmente, anche sulla base dell'osservazione della Terra, per valutare in maniera approfondita l'impatto cumulativo di tutte le azioni previste dalla presente strategia sulla competitività, sull'ambiente e sulla salute. La Commissione riesaminerà la presente strategia entro il primo semestre del 2023 per valutare se le azioni intraprese siano sufficienti a raggiungere gli obiettivi o se siano necessari ulteriori interventi.

Appendice 4

Risoluzione del parlamento europeo sulla multifunzionalità agricola e la riforma della PAC

(15 maggio 2003)³⁶

Il Parlamento europeo,

[...]

- chiede che la PAC e le politiche di sviluppo rurale pongano maggiormente l'enfasi sul miglioramento sostenibile delle condizioni quadro economiche, regionali e sociali; una struttura agraria molteplice e funzionale improntata agli obiettivi del modello agricolo europeo richiede una compensazione legata alle prestazioni per le auspiccate funzioni sociali nell'ambito della multifunzionalità; la modulazione dei pagamenti diretti dev'essere mirata alla riduzione dei costi per le aziende agricole, in armonia con le finalità dei pagamenti diretti, e va sviluppata prestando attenzione alla salvaguardia di una struttura agraria intatta e vantaggiosa per il territorio;

- reputa necessaria una complementarità tra la politica dei mercati e la politica di sviluppo rurale attraverso misure volte a riorientare la produzione verso uno sviluppo sostenibile e di qualità; ritiene pertanto che la maggior parte delle misure previste dal secondo pilastro (politica di sicurezza alimentare, politica di qualità, politiche agricole ecocompatibili, giovani agricoltori, ecc.) dovrebbero rientrare nell'ambito della politica dei mercati, allo scopo di instaurare una Politica agricola e rurale comune;

³⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0189_IT.html?redirect

- insiste sulla necessità da parte della Commissione di stabilire una nuova classificazione delle zone rurali in base a criteri socioeconomici, ambientali, edafologici e climatologici obiettivi, in modo da identificare le aziende agricole che, per la loro dimensione economica e per le caratteristiche della zona rurale in cui sono ubicate, presentino un'elevata generazione di esternalità positive, nonché sulla necessità di istituire un tariffario di appoggio alle stesse;
- considera un obiettivo prioritario la necessità di salvaguardare le produzioni agricole in quelle zone rurali in cui rivestono un'importanza fondamentale per garantire la conservazione dello spazio naturale; ritiene pertanto che i costi supplementari imputabili alle tecniche di coltura ecocompatibili giustifichino un'adeguata compensazione ambientale;
- chiede l'applicazione di diverse aliquote di franchigia nella modulazione onde evitare che i tagli agli aiuti mettano a repentaglio la validità economica di numerose aziende agricole; chiede che, tra i criteri di condizionalità, venga incluso il carattere "territoriale" di determinate aziende agricole a fronte di quello strettamente "commerciale", escludendo tali aziende territoriali dall'applicazione dei sistemi di modulazione e di riduzione progressiva;
- rammenta la necessità che la riforma della PAC privilegi in maniera particolare le misure a favore dei giovani agricoltori già insediati e invita la Commissione ad occuparsi specificamente del problema del ricambio generazionale nell'agricoltura a livello europeo;
- ritiene opportuna la commissione da parte del Parlamento europeo di uno studio volto a concretizzare gli aspetti tecnici della presente risoluzione, con il fine di renderla attuabile nel medio termine nel contesto delle prossime iniziative in materia di riforma della PAC e, soprattutto, in vista del dibattito finanziario del 2006;
- esige dalla Commissione una decisa difesa di tutti gli aspetti di un'agricoltura multifunzionale ispirata al modello agricolo europeo, in particolare allo scopo di conseguire la parità delle condizioni

quadro ed evitare distorsioni della concorrenza e la garanzia che tali aspetti vengano inclusi nel documento finale sulle modalità di negoziato del capitolo agricolo nel quadro dell'OMC;

- invita la Commissione a potenziare finanziariamente il programma comunitario Leader + che ha dato significativi risultati in termini di sviluppo multifunzionale dell'azienda agricola comunitaria, integrandola positivamente con altri settori quali quello turistico, agroalimentare, dell'artigianato tipico e della protezione della biodiversità;

- chiede alla Convenzione sul futuro dell'Europa di appoggiare il carattere multifunzionale dell'agricoltura, proponendo, in occasione della prossima CIG la modifica dell'attuale articolo 33 del trattato in cui vengono definiti gli obiettivi della PAC, e di proporre l'applicazione del procedimento di codecisione all'insieme degli atti legislativi in materia di agricoltura, al fine di rafforzare la legittimità democratica e la trasparenza del processo decisionale nell'UE;

- incarica il suo presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

Motivazione

Nel dicembre 1997, il Consiglio dei ministri dell'agricoltura, seguito dal Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo in Lussemburgo, si è pronunciato a favore di *"un'agricoltura europea multifunzionale presente su tutto il territorio europeo"*. È su queste basi che nel marzo 1998 la Commissione ha presentato le proposte regolamentari per la riforma della PAC inserite nella cosiddetta Agenda 2000, che avevano formalmente *"lo scopo di fornire un contenuto concreto a quello che dovrà essere, nei prossimi anni, 'il modello agricolo europeo'"*.

Il riflesso nei testi legislativi delle dichiarazioni istituzionali a favore della multifunzionalità

Numerose risoluzioni del PE dimostrano che si tratta dell'unica istituzione che sembra avere preso sul serio il concetto di multifunzionalità nella PAC fin dalla sua formulazione da parte del Consiglio. Non si può dire la stessa cosa per quanto riguarda la Commissione o lo stesso Consiglio, per i quali, al momento di concretizzare le riforme o gli obiettivi nei negoziati multilaterali dell'OMC e nelle proposte di riforma tale termine praticamente scompare.

1) Multifunzionalità nella riforma intermedia della PAC

Le conclusioni del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, che a suo tempo diedero vita al pacchetto dell'Agenda 2000, insistevano sul fatto che la riforma della PAC avrebbe dovuto portare a *"un'agricoltura multifunzionale, sostenibile, competitiva, ripartita su tutto il territorio europeo, incluse le regioni con problemi specifici, in grado di salvaguardare il paesaggio, mantenere lo spazio rurale, fornire un contributo alla vitalità del mondo rurale e rispondere alle preoccupazioni e alle esigenze dei consumatori in materia di qualità e di sicurezza delle derrate alimentari, di protezione dell'ambiente e di tutela del benessere degli animali"*. Ciò nonostante, i testi legislativi approvati riflettono esclusivamente alcuni aspetti multifunzionali in un paio di provvedimenti: l'introduzione dell'*eco-condizionalità* per gli aiuti – il regolamento (CE) n. 1259/99 stabilisce un'*eco-condizionalità* degli aiuti con alcune esigenze generiche di rispetto alle *"buone pratiche agricole"* – e la modulazione facoltativa il rafforzamento dello sviluppo rurale, denominato, da allora, secondo pilastro della PAC. L'ultima presa di posizione del Consiglio europeo, nel vertice tenutosi a Bruxelles nell'ottobre 2002, si è limitata a definire il quadro finanziario della politica in materia di mercati per il periodo 2007-2013. Il testo approvato contiene solo un riferimento generico in ordine all'opportunità di *"continuare a tener conto delle esigenze dei produttori delle regioni sfavorite dell'attuale Unione europea; in tutte le regioni europee verrà preservata un'agricoltura multifunzionale, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo (1997) e del Consiglio europeo di Berlino (1999)"*.

Anche la Commissione da parte sua ha mostrato di aver cambiato la propria posizione nel corso del lungo processo decisionale legato alla riforma della PAC. Senza andare tanto lontano, la

comunicazione presentata a luglio (COM (2002), vertente sulla revisione intermedia dell'Agenda 2000, non contiene una sola volta la parola "*multifunzionalità*". E nelle proposte legislative presentate in gennaio (COM (2003), la Commissione abbandona l'uso esplicito di tale nozione. La multifunzionalità resta limitata alla condizionalità degli aiuti all'interno del primo pilastro e si rinuncia a qualsiasi tentativo di riforma dei meccanismi di appoggio per la promozione della *produzione congiunta*. In tal modo, il secondo pilastro continua a essere l'unico a riflettere il carattere multifunzionale dell'agricoltura. Tale mancanza di volontà politica si manifesta inoltre attraverso la riduzione al 6% dell'importo complessivo dei fondi modulati da destinarsi al secondo pilastro, nonostante le nuove misure contenute nella proposta di regolamento in materia di sviluppo rurale.

2) *Multifunzionalità nei negoziati dell'OMC*

Il concetto di multifunzionalità agraria non ha mai goduto di credibilità in seno al comitato agricolo dell'OMC e l'impegno mostrato dall'UE a favore della sua introduzione nell'Accordo agricolo ha alimentato il sospetto nei paesi terzi che si trattasse più di un argomento pretestuoso ai fini del negoziato che non di un effettivo sforzo di riforma e riorientamento della nostra politica agraria.

Non sono mancati motivi per indurli a credere ciò. Di fatto, la maggior parte dei documenti elaborati dall'UE in materia di multifunzionalità agricola ha sempre avuto come obiettivo l'introduzione di tale concetto nei negoziati agricoli dell'OMC, mentre esso scompariva gradualmente dalle proposte e dalle decisioni di riforma interna della PAC (Agenda 2000). Ciononostante, possiamo ormai oggi affermare che la Commissione ha completamente abbandonato il concetto di multifunzionalità a favore di quello di multilateralismo. La proposta comunitaria sulle modalità di negoziato agricolo si limita a menzionare esplicitamente soltanto le "*considerazioni multifunzionali*" nel momento in cui si fa riferimento all'accesso al mercato da parte dei paesi più poveri. Relativamente all'agricoltura europea,

si fa menzione esplicita solo di alcuni obiettivi e strumenti multifunzionali che vengono denominati "*obiettivi sociali*": benessere degli animali, sicurezza alimentare e protezione ambientale.

Le risposte del presidente del comitato agricolo dell'OMC a tale proposta sono state sconcertanti. Le bozze da questi presentate fino ad oggi non contemplano l'impegno di tener conto delle "considerazioni di carattere non commerciale". Per il momento, quindi, la multifunzionalità non è inclusa nell'ordine del giorno dei prossimi negoziati multilaterali.

La multifunzionalità come nuovo principio ispiratore della riforma della PAC

L'attuale PAC soffre di gravi incongruenze. Da una parte si rileva una notevole incoerenza tra un primo pilastro essenzialmente focalizzato sulla produttività e un secondo pilastro orientato verso lo sviluppo rurale. Tale situazione è aggravata dall'ostinarsi a voler trasferire risorse dal primo al secondo pilastro senza mettere in discussione il modello di sostegno che domina i mercati. Tale modello si basa in generale sui volumi prodotti ed è ancora ben lontano dal concretizzare le dichiarazioni formali dell'UE a favore della multifunzionalità agricola, della sicurezza alimentare, della coesione economica e sociale o dello sviluppo sostenibile.

Sorprendentemente, quando la Commissione punta sulla riforma intermedia per il superamento della logica meramente produttivistica del primo pilastro e propone il disaccoppiamento totale degli aiuti dalla produzione, si dimentica completamente del concetto di multifunzionalità in base al quale, come abbiamo visto, ha definito il modello agricolo europeo. La costruzione di una nuova legittimità per la PAC esige l'applicazione della multifunzionalità come principio ispiratore delle nuove misure politiche, abbinando il sostegno pubblico alle esternalità positive, sempre che esistano, dell'attività agricola.

D'altra parte, la Commissione insiste nella sua proposta sulla logica dei due pilastri pur essendo consapevole sia del fatto che, *in primis*, la modulazione cessa di essere una formula esclusiva di rafforzamento del secondo pilastro per convertirsi in una misura di risparmio di bilancio per il finanziamento di future riforme settoriali, sia del fatto che, a seguito dell'accordo di stabilizzazione

delle spese agricole risalente allo scorso ottobre, il secondo pilastro è condannato alla carenza finanziaria non essendo stato consolidato l'importo ad esso destinato, a differenza di quanto avvenuto nel caso della rubrica 1b. Ciò malgrado, ci si ostina a includere in questo pilastro nuove funzioni agricole, come ad esempio la sicurezza alimentare, per le quali sappiamo non essere disponibile alcun bilancio.

Tutto sembra indicare che lo schema basato sui pilastri abbia ceduto al momento di concretizzare il sostegno alle funzioni legate alle attività agricole. Soltanto gli effetti economici della produzione agricola vengono compensati dalle politiche agrarie, mentre per gli effetti sociali, ambientali e territoriali di questa attività non è prevista alcuna compensazione economica. L'attuale sistema si è rivelato incapace di fornire soluzioni a una produzione agricola di carattere territoriale, la cui conservazione è decisiva per la sopravvivenza di molte zone rurali dell'UE.

Conclusioni

Non dobbiamo rassegnarci ad attendere future riforme volte alla progettazione di un nuovo modello di sostegno per un'agricoltura europea multifunzionale. Né la multifunzionalità può restare legata a un numero limitato di misure contenute nel pilastro rurale. Al contrario, seguendo anche la risoluzione del PE del 7 novembre (P5_TA-PROV (2002) 0532), l'applicazione del concetto di multifunzionalità agraria deve condizionare il contenuto delle principali riforme proposte dalla Commissione nella riforma intermedia in materia di disaccoppiamento, modulazione, condizionalità e consolidamento dello sviluppo rurale.

L'applicazione della multifunzionalità nell'attuale proposta di riforma deve garantire:

- che l'incremento della dimensione delle aziende agricole, di fronte alla prospettiva di abbassamento dei prezzi di sostegno e alla necessità di competere in un mercato più

liberalizzato, sia compatibile con la presenza di un numero sufficiente di agricoltori che assicurino un'adeguata gestione del territorio rurale;

- che dato il carattere di produzione congiunta dell'agricoltura, in cui le funzioni non produttive sono unite all'attività agricola, è impossibile conseguire un'agricoltura multifunzionale senza preservare o assicurare l'attività agricola in vaste zone rurali dell'UE;
- che l'applicazione del principio della multifunzionalità agricola serva concretamente affinché il disaccoppiamento parziale degli aiuti alla produzione si converta in un collegamento degli aiuti nel caso di quei produttori che svolgano un'attività agricola essenzialmente valutata in base ai servizi multifunzionali insostituibili prestati in numerose zone rurali.

Appendice 5

Parere del Comitato economico e sociale europeo sull'agricoltura periurbana” (2005/C 74/12)³⁷.

Il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, in data 17 luglio 2003, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sull'agricoltura periurbana. La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore Caball i Subirana.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Un'attività produttiva condizionata dall'ambiente urbano

Le zone periurbane sono al centro del dibattito e dell'interesse di numerosi organi europei, tra cui il Comitato economico e sociale europeo. Esse sono una realtà in espansione in molti comuni europei, come conseguenza dello sviluppo urbanistico, industriale, del settore terziario e delle infrastrutture di comunicazione e di trasporto; questo sviluppo fagocita il territorio a scapito dello spazio destinato alla produzione agricola, creando in misura crescente aree agricole marginali e con attività agricole non competitive.

L'attività agricola delle zone periurbane è condizionata dall'ambiente urbano in cui si svolge e che ha su di essa conseguenze negative che ne limitano la sostenibilità economica. Queste ripercussioni negative sono le cause principali del degrado del territorio dal punto di vista

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004IE1209&from=ET>

ambientale e guastano le relazioni sociali tra città e campagna. Si tratta di divaricazioni tra città e campagna, che, a seconda di come siano trattate e risolte, possono influire negativamente sulla sopravvivenza della stessa attività agricola.

Ai problemi tradizionali delle zone agricole periurbane va aggiunto un problema le cui prime manifestazioni sono più recenti e che consiste nella difesa degli spazi liberi intorno alle città, non prevedendo però il loro sfruttamento agricolo. Si tratta di un'idea del territorio come «parco tematico» in cui tutto risulterà artificiale, fuori contesto e impersonale, un'idea motivata con determinati criteri estetici falsamente supportati da norme improntate alla preservazione della biodiversità o ad una concezione del paesaggio che cerca di emarginare l'attività agricola o relegarla a mero aspetto folcloristico.

La Politica agricola comune (PAC) dell'UE insiste sulla necessità di diversificare l'economia delle aziende agricole introducendo attività in grado di fornire nuove fonti di reddito agli agricoltori. È necessario sottolineare che senza agricoltura non può esistere paesaggio agricolo, vale a dire un paesaggio caratterizzato da campi coltivati, animali, prati e soprattutto dalla presenza di agricoltori.

Nelle zone periurbane, tutto questo (la pressione dell'ambiente urbano, la concezione di un'agricoltura senza agricoltori e la stessa riforma della PAC) comporta problemi significativi per la continuità e la stabilità dell'agricoltura periurbana (problemi molto più accentuati che in altre zone agroclimatiche analoghe, cosa che determina un rischio maggiore di scomparsa dell'attività agricola).

Alla perdita di terreni adatti alla coltivazione, si aggiungono le difficoltà nelle strutture produttive che comporta per l'integrazione dei giovani nell'attività agricola e per l'incremento della dimensione dell'azienda agricola il fatto che, in alcuni Stati membri dell'UE, manchi una

disciplina legislativa chiara del mercato dei suoli e degli affitti rurali e quindi ci si trovi nell'impossibilità di disporre di un mercato dei terreni idonei alla coltivazione. Numerosi proprietari pubblici o privati dei suoli mantengono bloccato il mercato dei terreni evitando di offrirli ai produttori agricoli con contratti di affitto. Si tratta di fenomeni speculativi che rappresentano una grave minaccia al futuro di numerosi spazi agricoli periurbani e ai quali gli Stati membri dell'UE devono far fronte mediante una normativa specifica diretta ad evitarli.

Si sta parlando qui di spazi agricoli, che, pur non essendo passati inalterati attraverso i cambiamenti sopravvenuti nel mondo rurale negli ultimi anni, sono caratterizzati da certi valori e funzioni che determinano l'idoneità, o meno, delle attività che in essi si svolgono.

Molto più che un'attività puramente economica

Il CESE, in quanto una delle parti interessate allo sviluppo rurale direttamente impegnate ad assicurare la sostenibilità dello sviluppo economico, ambientale e sociale delle zone rurali europee, ricorda che le funzioni ambientali, sociali ed economiche che vengono svolte, tra l'altro, dagli spazi agricoli assumono, nelle zone periurbane, una rilevanza maggiore che nel resto del territorio. In queste zone, il suolo a destinazione agricola agisce da polmone verde delle grandi città; queste aree rappresentano un elemento fondamentale dell'assetto territoriale in quanto impediscono la crescita sfrenata delle città, creano un paesaggio e rendono l'ambiente urbano a misura d'uomo. La loro funzione economica, invece, fondamentale per il mantenimento degli spazi agricoli e il loro futuro, viene ad essere limitata dalla pressione urbanistica cui sono sottoposte e dalla scarsa importanza produttiva attribuita loro nel quadro generale dell'economia delle zone periurbane.

Il CESE, facendo propria la frase contenuta nel primo principio enunciato nelle conclusioni della Conferenza di Salisburgo secondo cui non c'è agricoltura se il territorio rurale non è vitale e il territorio rurale non è vitale se non c'è agricoltura, insiste sul fatto che i veri protagonisti degli spazi agrari periurbani sono e devono essere i produttori agricoli che svolgono l'attività agricola a tempo pieno, pur riconoscendo il ruolo importante di coloro che praticano l'agricoltura a tempo parziale in numerose zone periurbane.

1.3 Un'agricoltura con limitazioni e opportunità, in uno spazio eterogeneo e dinamico

Il CESE si rende conto che la straordinaria eterogeneità e il grande dinamismo dello spazio periurbano rendono difficile una sua definizione precisa. Si tratta in sostanza di una zona di contatto tra il mondo rurale propriamente detto e il mondo urbano, che conserva però i tratti fondamentali del primo mentre subisce l'attrazione del secondo.

La caratteristica comune di tutti gli spazi periurbani sono la precarietà territoriale, ambientale, sociale, e il fatto di essere situati alla periferia degli agglomerati urbani. È precisamente l'agricoltura praticata come attività professionale in questi spazi a essere definita «agricoltura periurbana». Con questo tipo di attività agricola ne coesistono altre, connesse alla coltivazione di piante, che hanno scopi ricreativi, terapeutici, pedagogici, ecc., oppure obiettivi di creazione e salvaguardia di paesaggi (paesaggisti, giardinieri, ecc.). Tali attività assumono una particolare rilevanza in alcune aree degli Stati membri.

Si tratta di spazi rurali con limitazioni specifiche e caratteristiche, che li rendono diversi da altri spazi rurali, la cui sopravvivenza è soggetta a gravi minacce.

È abbastanza frequente, tuttavia, che l'agricoltura periurbana abbia una particolarità che conviene sfruttare al massimo: le opportunità offerte dalla vicinanza di un mercato di consumo, la crescente sensibilità dei consumatori per aspetti come la qualità e la sicurezza alimentare, la

domanda da parte della società di nuove attività (tempo libero, formazione, istruzione in campo ambientale, turismo ecologico, ecc.). Queste nuove attività complementari permettono di diversificare i rischi degli imprenditori e di migliorare il reddito agricolo.

L'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) stabilisce quanto segue: *«Possono essere assimilate alle zone svantaggiate altre zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici, e nelle quali l'attività agricola dovrebbe essere continuata, se del caso e a talune condizioni particolari, per assicurare la conservazione o il miglioramento dell'ambiente naturale, la conservazione dello spazio naturale e il mantenimento del potenziale turistico o per motivi di protezione costiera»*. Questo rafforza il postulato su cui il Comitato insiste da tempo e che considera gli spazi agricoli periurbani in cui si pratica l'agricoltura periurbana come *«zone soggette a particolari difficoltà»*.

L'Agenda 2000 e la recente revisione intermedia della PAC hanno dato ulteriore impulso a questi orientamenti.

Nel preambolo delle conclusioni della Conferenza di Salisburgo, è stata messa in risalto *«la necessità di aiutare gli agricoltori europei ad assumere il ruolo multifunzionale di custodi dello spazio rurale e di produttori orientati al mercato in tutta l'Unione europea»*. Alle stesse conclusioni è giunto il parere di iniziativa del Comitato, di cui è stato relatore BROS Il 2° pilastro della PAC: le prospettive di adattamento della politica di sviluppo delle zone rurali (Il seguito della conferenza di Salisburgo).

2. Obiettivi di conservazione e di sviluppo dell'agricoltura periurbana

Per il CESE, l'agricoltura periurbana presenta indubbiamente limitazioni specifiche con caratteristiche chiaramente riconoscibili e definibili, che generano difficoltà particolari di fronte alle quali vanno promosse misure concrete che rendano possibile la conservazione, l'organizzazione e la gestione degli spazi periurbani con un'attività agricola produttiva. Il CESE propone dunque di favorire meccanismi e strumenti per la protezione e lo sviluppo degli spazi agricoli periurbani.

2.2 Obiettivo 1: Riconoscere, sul piano sociale, politico e amministrativo, l'esistenza di spazi agricoli periurbani considerandoli zone soggette a difficoltà dovute a limitazioni specifiche

2.2.1 Potenziare un tessuto dinamico e forte di «città intermedie»

Il CESE constata che la «metropolitanizzazione» del territorio europeo è un fenomeno in aumento, che comporta la crescita a chiazze dell'urbanizzazione estensiva del territorio con una perdita costante e irrimediabile di terreno fertile, limitazione principale e fondamentale delle zone periurbane, come si evince anche dal parere di iniziativa del Comitato, di cui è stato relatore Van Iersel «Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione».

Questa perdita dell'attività agricola si ripercuote non solo sul settore agricolo in quanto tale, ma anche sulla salvaguardia delle risorse naturali, sulla protezione della qualità della vita degli abitanti delle città e su una gestione equilibrata del territorio.

Al fine di rendere il territorio europeo equilibrato e sostenibile, il CESE insiste sul necessario potenziamento di un tessuto dinamico e forte, costituito da una rete di «città intermedie» definite non tanto per la loro dimensione demografica quanto per l'attività di mediazione che esercitano tra i territori rurali ed urbani della loro zona di influenza.

Questo tessuto è possibile solo se esistono intorno ad esso spazi agricoli e naturali, vale a dire spazi periurbani, che svolgano, tra le altre cose, la funzione di separare tra loro gli spazi edificati e un ruolo di collegamento tra spazi naturali, favorendo e consolidando la personalità dei comuni, promuovendo la biodiversità e rendendo possibile un'attività agricola sostenibile.

2.2.2 Riconoscere il ruolo svolto dalle zone periurbane nelle relazioni tra città e campagna

Per il CESE, un primo strumento essenziale è indubbiamente il riconoscimento sul piano sociale, politico e amministrativo, dell'esistenza di queste zone al tempo stesso rurali e urbane (periurbane), in cui si pratica un'attività agricola soggetta a specifiche difficoltà, e del ruolo che spetta a queste zone nelle relazioni tra città e campagna.

Per avere un quadro di riferimento per il riconoscimento dello spazio agricolo periurbano e dell'attività agricola che vi si pratica, è necessario, in primo luogo, studiare i problemi che tali spazi si trovano di fronte e, in secondo luogo, analizzare in modo esaustivo gli elementi valorizzanti in essi presenti (risorse idriche, paesaggio, biodiversità, architettura, struttura agraria, ecc.) nonché le funzioni economiche, ambientali e sociali, che a seconda degli elementi presenti, essi devono svolgere.

2.2.3 La sensibilizzazione in quanto strumento di riconoscimento

È necessario introdurre nella società una «cultura del suolo» inteso come risorsa naturale limitata e come patrimonio comune che, una volta distrutto, è difficile da recuperare. È per tale motivo che devono essere pianificate espansioni urbane centripete (verso l'interno), mediante programmi di risanamento e di recupero di spazi urbani degradati e zone industriali obsolete, evitando di dilapidare ancora suoli agricoli a scopi edilizi, e con normative

specifiche che incidano sui fenomeni di speculazione sui suoli agricoli così frequenti alle periferie di molte città europee.

Per far sì che il riconoscimento sociale, politico e amministrativo avvenga su scala europea, il CESE propone di promuovere un'azione europea relativa agli spazi agricoli periurbani e all'attività agricola in essi praticata, azione che riconosca i valori e le funzioni di tali spazi e che stabilisca gli elementi fondamentali perché ciascun paese possa poi elaborare norme specifiche per la loro protezione e il loro sviluppo, in base a criteri basilari comuni.

Obiettivo 2: Evitare che gli spazi agricoli periurbani siano sottoposti ad un processo di urbanizzazione, mediante la pianificazione, l'assetto territoriale e gli incentivi a livello comunale

Il CESE ritiene che per proteggere gli spazi agricoli periurbani non basti un riconoscimento razionale ed emotivo da parte della società e del mondo politico. È altresì indispensabile che tutti gli Stati membri dispongano ed applichino strumenti di gestione del suolo agricolo periurbano che evitino processi speculativi tali da favorire l'abbandono dei suoli agricoli.

Per il CESE vanno creati strumenti di gestione del suolo basati su sei pilastri:

l'applicazione di strumenti giuridici di pianificazione territoriale, assetto urbano, sia) a livello europeo che a livello statale e regionale, e di occupazione del suolo a livello statale e regionale, che integrino la gestione degli spazi agricoli periurbani e le politiche agricole e rendano difficile una destinazione diversa dei suoli agricoli;

la regolamentazione, attraverso strumenti legislativi trasparenti, della cessione temporanea dell'uso di terreni da parte di proprietari pubblici e privati, mediante la stipula

di contratti di affitto con produttori agricoli per lo sfruttamento del terreno a scopi agricoli o di allevamento, in modo da rendere più redditizia l'attività delle aziende agricole;

una pressione fiscale non eccessiva sui terreni destinati alle attività agricole in queste zone, con un trattamento fiscale uguale a quello delle zone industriali e/o residenziali urbane;

la promozione e/o il rilancio di iniziative da parte dei comuni, potenziando il principio di sussidiarietà (responsabilità delle amministrazioni e dei politici locali) nell'ambito dell'assetto del territorio comunale, sempre sulla base di criteri sovracomunali improntati alla cooperazione intercomunale e al collegamento territoriale;

l'introduzione di nuovi criteri di finanziamento dei comuni, ad esempio utilizzando il concetto di «terreno agricolo protetto», in base ai quali la protezione dei terreni agricoli viene privilegiata rispetto alla loro occupazione a scopi urbanistici; tali nuovi criteri dovrebbero consentire di ridurre la dipendenza del finanziamento dei comuni proveniente dal gettito tributario da altri criteri;

l'elaborazione obbligatoria e vincolante dell'«analisi dell'impatto agricolo» da parte dell'amministrazione agricola competente, ogni volta che si voglia effettuare un intervento sullo spazio agricolo periurbano, che possa comportare una perdita di suolo agricolo.

In definitiva, questi strumenti di pianificazione, assetto territoriale, uso del suolo, finanziamento dei comuni e analisi dell'impatto agricolo consentono di preservare gli spazi agricoli periurbani dalla costante domanda di terreni da parte della città (per la crescita

urbana, lo sviluppo industriale o terziario, le infrastrutture di comunicazione o energetiche) e di evitare processi di degrado territoriale di cui si potrebbe approfittare per negare il valore degli spazi agricoli periurbani e giustificarne la scomparsa.

2.4 Obiettivo 3: Garantire uno sviluppo dinamico e sostenibile dell'agricoltura periurbana e degli spazi in cui viene praticata

Per il CESE, lo sviluppo dinamico e sostenibile dell'agricoltura periurbana e degli spazi in cui viene praticata deve risultare da processi in cui le amministrazioni locali svolgano un ruolo fondamentale, facendo propri criteri di gestione intercomunale, oltre a criteri territoriali di pianificazione e assetto sovracomunali.

Per questo, è necessario che i diversi territori periurbani si uniscano e si dotino di un organismo che persegua, come obiettivo fondamentale, non solo la difesa ma anche il rilancio degli spazi agricoli e dell'attività agricola, mediante piani sovracomunali di conservazione, uso e gestione del suolo.

Di tale organismo devono far parte gli agricoltori al fine di istituire partenariati volti alla promozione dei loro obiettivi con le comunità locali (cittadini e rappresentanti eletti) e altre parti interessate (università, organizzazioni ambientaliste, ecc.) e per procedere a una concertazione sulla gestione dello spazio agricolo.

I gestori delle zone periurbane devono essere conservatori per quanto concerne la salvaguardia dei valori territoriali, progressisti, con atteggiamenti positivi, immaginativi e creativi, per quanto concerne le proposte di sviluppo delle funzioni dello spazio agricolo periurbano, e infine rigorosi quando si tratti di regolare l'uso di tale spazio. Essi devono, in definitiva, far uso di criteri di sostenibilità.

La sussidiarietà è un elemento fondamentale della gestione degli spazi agricoli periurbani, in quanto garantisce un'intesa tra le amministrazioni ed il settore produttivo agricolo, basata su un impegno di conservazione e sviluppo del territorio destinato all'agricoltura periurbana. Si tratta, in altre parole, di stipulare un contratto per una gestione sostenibile dell'attività agricola tra l'amministrazione pubblica e gli agricoltori.

La gestione deve basarsi sulla «rete di cooperazione» tra gli agenti pubblici e privati impegnati nella gestione e organizzati in un «ente di partecipazione e gestione» in cui si canalizzino e si uniscano finalità e interessi comuni e si promuovano azioni specifiche collegate alla base territoriale e alle risorse naturali (per es. promozione e dinamizzazione dei prodotti, incorporazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, sviluppo dell'educazione ambientale, salvaguardia del paesaggio, ecc.). In definitiva, deve essere un ente che stabilisca le condizioni generali, sorvegli la loro applicazione e promuova azioni di sostegno e sviluppo rivolte allo spazio urbano che vuole dinamizzare.

Anche negli spazi in cui si svolge un'attività agricola periurbana, occorre agire seguendo gli orientamenti proposti dalla Conferenza di Salisburgo in cui si afferma quanto segue: ... «*La futura politica deve veicolare il sostegno comunitario alle zone rurali attraverso partnership locali basate su un approccio partecipativo dal basso (...). Occorre attribuire maggiori responsabilità alle partnership di programma, al fine di formulare e attuare strategie globali basate su obiettivi e risultati chiaramente definiti*» (conclusioni della Conferenza di Salisburgo, Principi 6 e 7).

Accanto ai contratti stipulati per la gestione sostenibile dell'attività agricola, non vanno trascurati i progetti di gestione sovracomunale i quali, date le caratteristiche territoriali degli spazi agricoli periurbani (che presentano elementi rurali ed urbani al tempo stesso) devono essere pensati in termini di «progetti suburbani», tra le amministrazioni e gli enti di gestione. Tali progetti devono operare per conservare e recuperare gli spazi agricoli e per uno scambio reciproco, tra la città e la campagna, dei vantaggi derivanti dai redditi prodotti. È fondamentale che parte dei redditi derivati dalle esternalità che lo spazio agricolo genera sia convogliata anche a beneficio del settore agricolo.

I «progetti suburbani» devono essere promossi dagli enti di partecipazione e gestione degli spazi agricoli periurbani e devono basarsi su criteri multisettoriali che integrino aspetti produttivi rispondenti alle richieste dei consumatori, aspetti ambientali volti a ridurre al minimo l'impatto dell'attività produttiva sull'ambiente e a creare e conservare il paesaggio, e infine aspetti sociali che rispondano a necessità urbane, ad esempio l'uso dello spazio agricolo per attività ricreative e pedagogiche.

Lo sviluppo di progetti suburbani e di contratti per una gestione dell'attività agricola, promossi dall'ente di gestione dello spazio agricolo periurbano, presuppone l'elaborazione e l'adozione di un accordo istituzionale tra i soggetti coinvolti nella gestione di detto spazio (le amministrazioni, in particolare quelle locali, e il settore agricolo) ai fini di una sua gestione integrata.

Questo impegno istituzionale tra l'ente locale o sovracomunale da un lato e gli agricoltori dall'altro può essere inquadrato con la redazione di alcuni principi generali definiti di comune accordo in una «Carta dell'agricoltura periurbana».

La Carta può essere ampliata al fine di garantire una maggiore concretezza e un maggiore impegno reciproco, elaborando ed approvando un «piano strategico di gestione e sviluppo sostenibile» che definisca i principi e gli orientamenti strategici e stabilisca concretamente le azioni da portare avanti al fine di preservare i valori e sviluppare le funzioni di uno spazio agricolo periurbano concreto.

3. Conclusioni

La realizzazione dei progetti suburbani sopraccitati e l'applicazione degli impegni reciproci devono basarsi sui criteri articolati di un patto tra città e campagna, definito grazie agli organi di gestione, a meccanismi di partecipazione dei cittadini e del settore agricolo. Il patto richiede la realizzazione dei seguenti obiettivi:

primo obiettivo: l'esistenza di un progetto territoriale di conservazione e sviluppo degli spazi destinati all'agricoltura periurbana. I vari progetti devono basarsi su piani territoriali, urbanistici e di uso del suolo, nonché su disposizioni legislative specifiche che regolino il mercato dei terreni agricoli;

secondo obiettivo: la stabilità dei terreni agricoli periurbani mediante strumenti e meccanismi che garantiscano tale stabilità, riducendo il più possibile la pressione urbanistica e la destinazione dei terreni a scopi estranei all'attività agricola, favorendo invece l'accesso all'uso agricolo della terra;

terzo obiettivo: una gestione integrata da parte di un ente di gestione che promuova e dinamizzi gli spazi agricoli periurbani oltre a farne conoscere il valore ai cittadini. Questo presuppone la garanzia di uno sviluppo dinamico e sostenibile attraverso un accordo di

gestione basato su progetti suburbani e relazioni tra cittadini, amministrazioni e agricoltori basate su un contratto per una gestione sostenibile dell'attività agricola.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, è necessario:

consolidare la partecipazione attiva delle donne e dei giovani ai progetti territoriali e ai contratti di gestione agricola, come garanzia del presente e di continuità nel futuro,

dare ai cittadini la sensazione che l'attività agricola è in grado di garantire la sicurezza alimentare complessiva in quanto la sua gestione è corretta dal punto di vista ambientale nonché socialmente utile,

pensare le risorse idriche come fattore di consolidamento degli spazi agricoli periurbani. A tale proposito risultano necessarie normative specifiche che, senza pregiudicare l'uso di tali risorse per l'agricoltura, introducano una nuova «cultura dell'acqua», basata sul risparmio delle acque di superficie e delle falde freatiche e sul riutilizzo, per scopi agricoli, di risorse idriche provenienti da processi di depurazione delle acque reflue,

realizzare il consolidamento delle zone agricole periurbane riconoscendo sul piano sociale le difficoltà specifiche cui sono soggette,

sviluppare strumenti e azioni volti al miglioramento dei redditi agricoli e all'aumento dell'efficienza delle infrastrutture e al miglioramento dell'offerta dei servizi per l'attività agricola,

promuovere sistemi di produzione e commercializzazione adeguati alle richieste del mercato riservando particolare attenzione allo sviluppo della diversità alimentare mediante

l'incentivazione di un'attività agricola sostenibile rispettosa dell'ambiente, dell'identità culturale e del benessere degli animali,

razionalizzare l'uso delle risorse (in particolare il suolo, l'acqua e il paesaggio) e la loro conservazione.

Data la fragilità degli spazi agricoli periurbani e dell'attività agricola in essi praticata, il CESE giudica estremamente importante la creazione di un Osservatorio europeo sull'agricoltura periurbana che, oltre ad avere una visione europea di tali spazi e dell'attività agricola che vi si svolge, agisca come centro di riferimento per monitorare, analizzare e far conoscere la situazione dell'agricoltura periurbana europea e come sede di incontro, riflessione e dialogo tra le amministrazioni di livello locale e regionale e i vari organismi europei, oltre a presentare proposte di iniziative per la salvaguardia e lo sviluppo di questi spazi periurbani e della loro agricoltura.

Appendice 6

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi, politiche sociali e sanitarie» (2013/C 44/07)³⁸

Relatrice: WILLEMS Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema: Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie. La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 novembre 2012. Alla sua 485a sessione plenaria, dei giorni 12 e 13 dicembre 2012 (seduta del 12 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Con agricoltura sociale s'intende un approccio innovativo fondato sull'abbinamento di due concetti distinti: l'agricoltura multifunzionale e i servizi sociali/terapeutico-assistenziali a livello locale. Questo nuovo settore contribuisce, tramite la produzione di derrate agricole, al benessere e all'inclusione sociale di persone con esigenze specifiche. Poiché l'agricoltura sociale va assumendo un rilievo sempre maggiore, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha deciso di elaborare un parere d'iniziativa sul tema.

1.2 Diffusa ormai in tutta Europa, l'agricoltura sociale si presenta sotto molteplici forme, accomunate da alcune caratteristiche, ma anche contraddistinte da approcci, relazioni intersettoriali e modalità di finanziamento assai eterogenei.

1.3 È tuttavia necessario disporre di una definizione dell'agricoltura sociale a livello europeo per stabilire quali attività rientrino nel settore e definire un quadro e una serie di criteri, inclusi criteri di qualità, la cui osservanza garantisca ad un'iniziativa la possibilità di beneficiare di un sostegno a

³⁸ <https://www.camera.it/temiap/2014/07/04/OCD177-360.pdf>

titolo delle varie politiche dell'UE. La definizione non deve però essere eccessivamente restrittiva, per evitare di confinare entro limiti troppo rigidi una realtà in continua trasformazione.

1.4 L'assenza di un quadro normativo per l'agricoltura sociale, sia a livello europeo che nei singoli paesi, fa sì che le politiche e/o le istituzioni interessate non agiscano in modo coordinato. Il CESE ritiene che le istituzioni dell'UE e le autorità e istituzioni sia regionali che nazionali dovrebbero incentivare e sostenere l'agricoltura sociale adottando un quadro normativo adeguato e propizio, nonché le misure descritte qui di seguito.

1.5 Dal momento che le statistiche disponibili sull'agricoltura sociale sono ancora scarse e disomogenee, a giudizio del Comitato sarebbe opportuno avviare un programma di ricerca statistica per poter disporre di dati quantitativi, valutare in modo più approfondito le dimensioni del settore nei vari paesi dell'Unione e analizzare le diverse forme in cui esso si presenta. La banca dati così costituita potrebbe essere ulteriormente ampliata allo scopo di promuovere programmi di ricerca in ciascuno Stato membro.

1.6 Le attività dell'agricoltura sociale devono essere sostenute da ricerche interdisciplinari in diversi settori che ne convalidino i risultati empirici, ne analizzino gli effetti e i benefici da prospettive diverse (sociale, economica, sanitaria, individuale, ecc.) e assicurino la diffusione delle conoscenze acquisite nella pratica. È necessario, a tale scopo, promuovere e rafforzare la cooperazione avviata a livello UE - con il progetto SoFar (Social Farming) e l'azione COST (European Cooperation in Science and Technology - Cooperazione europea in campo scientifico e tecnologico) - nell'ambito del prossimo programma quadro Orizzonte 2020 per il periodo 2014-2020.

1.7 Il CESE ritiene altrettanto essenziale creare e sviluppare reti dell'agricoltura sociale per la condivisione delle competenze acquisite, lo scambio di esperienze e la sensibilizzazione. È anche auspicabile la creazione di organismi di rappresentanza degli interessi dell'agricoltura sociale in ambito

politico e di un'organizzazione centrale di coordinamento a livello UE, poiché consentirebbero di rafforzare sia gli scambi tra gli attori interessati sia il ruolo delle organizzazioni della società civile.

1.8 Inoltre, per assicurare attività di elevata qualità e professionalità nel campo dell'agricoltura sociale, occorre riservare particolare attenzione alla formazione di tutti i soggetti interessati, cioè tanto dei prestatori dei servizi forniti dal settore quanto delle persone con esigenze specifiche beneficiarie di questi ultimi.

1.9 Lo sviluppo dell'agricoltura sociale in tutta Europa richiede un contesto propizio, un maggiore coinvolgimento della società civile e una proficua cooperazione tra i diversi ambiti d'intervento politico e le varie amministrazioni (salute/sociale/ agricoltura/occupazione) a livello sia europeo che nazionale, regionale e locale. Questo significa che le autorità pubbliche dovrebbero offrire all'agricoltura sociale non solo un riconoscimento ma anche un sostegno mirato, affinché il settore possa accedere stabilmente a finanziamenti destinati alle sue diverse componenti. C 44/44 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 15.2.2013 IT

1.10 Un'iniziativa utile da parte della Commissione europea potrebbe anche essere l'istituzione di una struttura permanente che riunisca tutte le direzioni generali interessate al tema dell'agricoltura sociale. Organismi analoghi potrebbero essere creati nei singoli Stati membri. La Commissione dovrebbe inoltre promuovere la realizzazione di uno studio comparato dei sistemi di protezione sociale in vigore negli Stati membri e dei rispettivi costi, con l'obiettivo di accrescere le economie potenzialmente realizzabili grazie a progetti di agricoltura sociale.

1.11 Il CESE si compiace nel constatare che le proposte della Commissione per il periodo 2014-2020 comportano nuove opportunità per l'agricoltura sociale. Il settore dovrà tuttavia beneficiare ancora di un sostegno più adeguato nel corso del prossimo periodo di programmazione, il che richiederà, da parte dell'UE e degli Stati membri, un utilizzo coordinato delle diverse politiche che interessano l'agricoltura sociale. A giudizio del CESE, gli Stati membri e le varie autorità (nazionali ed europee) competenti e responsabili della gestione dei fondi UE dovrebbero rafforzare la loro

collaborazione al fine di eliminare gli ostacoli che impediscono il ricorso ai fondi strutturali e agevolare l'accesso a tali risorse da parte dei soggetti presenti sul terreno.

1.12 Poiché il quadro strategico comune consente di associare più fondi nell'ambito di una strategia di finanziamento multiplo, la Commissione dovrebbe invitare gli Stati membri a inserire l'agricoltura sociale nella loro programmazione e a mettere a punto, nell'ambito di un approccio integrato, programmi ad hoc affinché questo settore possa avvalersi in misura maggiore dell'intero ventaglio dei fondi strutturali. Si può anche prendere in considerazione l'idea di creare, a titolo delle politiche di sviluppo rurale, sottoprogrammi tematici dedicati all'agricoltura sociale, o di continuare a finanziare progetti Leader in questo settore.

2. Osservazioni generali

2.1 Dalla fine del XX secolo l'agricoltura sociale è andata sviluppandosi in tutte le aree rurali europee quale nuova pratica sostenibile sotto il profilo economico, con un numero crescente di esperienze realizzate in questo campo. L'insieme di queste attività confluisce sotto l'etichetta di «agricoltura sociale», benché vengano usati anche altri termini per indicarle, ad esempio farming for health («agricoltura per la salute»), care farming, green care o green therapies («terapie verdi»). Tutte queste locuzioni si riferiscono a un ampio ventaglio di pratiche e attività nel settore delle cure, del reinserimento sociale, della formazione e della riabilitazione di persone svantaggiate, o in quello della formazione di persone con esigenze specifiche. Svolgere questo tipo di attività non solo permette alle persone disagiate di reinserirsi nella sfera produttiva e di ritrovare il contatto con la natura, ma ha anche effetti positivi sul loro benessere e sulle loro condizioni di salute, promuove il loro inserimento sociale, ne migliora la capacità di apprendimento e l'autostima, e rafforza quindi la loro partecipazione alla vita sociale. Sotto questo aspetto, l'agricoltura sociale costituisce un approccio innovativo fondato sull'abbinamento di due concetti distinti: l'agricoltura multifunzionale e i servizi sociali/terapeutico-assistenziali a livello locale. Da un lato, il settore è strettamente legato al carattere multifunzionale

dell'agricoltura e corrisponde perfettamente al concetto di sviluppo rurale, poiché offre agli agricoltori la possibilità di diversificare le loro fonti di reddito. Dall'altro, l'agricoltura sociale apporta benefici alla società in quanto fornisce dei servizi sociali e migliora la qualità dei servizi esistenti a vantaggio degli abitanti delle aree rurali, avvalendosi delle risorse agricole e rurali in senso lato.

2.2 Sebbene le pratiche dell'agricoltura sociale in Europa siano contraddistinte da numerosi elementi comuni, ad esempio il fatto di essere strettamente legate ad attività tradizionali dell'economia rurale e di svolgersi nelle aziende agricole (aziende agricole biologiche, forte intensità di manodopera, grado elevato di multifunzionalità, apertura verso il territorio, grande diversificazione e alta flessibilità), esse presentano però caratteristiche assai diverse nei vari paesi, a seconda delle tradizioni, dei metodi e degli orientamenti da questi adottati. In sintesi, e pur sottolineando che lo spettro dei modelli possibili è ampio, emergono tre approcci principali: — l'approccio istituzionale, nel quale le istituzioni pubbliche/ sanitarie hanno una posizione predominante (prevalente in Germania, Francia, Irlanda, Slovenia); — l'approccio privato, fondato su fattorie «terapeutiche» (prevalente nei Paesi Bassi e nella regione fiamminga del Belgio); — l'approccio misto, fondato su cooperative sociali e aziende agricole private (prevalente in Italia).

2.3 Anche gli orientamenti di base presentano delle differenze: se in Italia e in Francia le attività dell'agricoltura sociale rientrano prevalentemente nel settore sociale e terapeutico-assistenziale, nei Paesi Bassi esse presentano invece maggiore attinenza con il sistema sanitario e nella regione fiamminga con il settore agricolo, mentre in Germania, Gran Bretagna, Irlanda e Slovenia si situano a metà strada tra il settore sociosanitario e quello della salute.

2.4 Le modalità di finanziamento sono diverse da paese a paese: — progetti pubblici e iniziative caritative realizzate tramite associazioni di volontariato (Italia, Francia) e cooperative sociali (Italia); — finanziamenti pubblici (settore sanitario/terapeutico e assistenziale/educativo) destinati a strutture pubbliche (Germania, Irlanda, Slovenia), alle aziende agricole (Paesi Bassi) o alle cooperative sociali (Italia); — politica di sviluppo rurale intesa a sostenere l'avvio e la crescita di aziende agricole sociali nel corso del periodo di programmazione strategica 2007-2013 (Italia); — accesso diretto dei prodotti

etici ai mercati alimentari e vendita diretta dei prodotti (Francia, Italia). Va detto però che, nella realtà, le modalità di finanziamento sono spesso più diversificate e si presentano come una combinazione di vari elementi delle modalità sopra descritte. 15.2.2013 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 44/45

IT 2.5 Il settore dell'agricoltura sociale è articolato in una grande varietà di forme, quali, ad esempio: aziende agricole private gestite da imprenditori privati ai quali l'agricoltura sociale consente di diversificare le fonti di reddito mantenendo nel contempo la normale attività di produzione di derrate destinate al mercato; imprese o cooperative sociali; associazioni, fondazioni – ossia organizzazioni senza fini di lucro. In altri casi, infine, le attività dell'agricoltura sociale, pur venendo realizzate all'interno di aziende agricole, rientrano tra le competenze di organismi pubblici o di agenzie che operano nel settore della salute.

3. Definizione dell'agricoltura sociale

3.1 Non è semplice dare una definizione di «agricoltura sociale», dal momento che il termine copre un ampio spettro di pratiche diverse. È tuttavia necessario disporre di una definizione a livello europeo per stabilire quali attività rientrino nel settore e definire un quadro e una serie di criteri, inclusi criteri di qualità, la cui osservanza garantisca ad un'iniziativa la possibilità di beneficiare di un sostegno a titolo delle varie politiche dell'UE. La definizione non deve però essere eccessivamente restrittiva, per evitare di confinare entro limiti troppo rigidi una realtà in continua trasformazione, ma deve invece offrire un quadro sufficientemente flessibile per poter contemplare l'ampio spettro di attività e integrare l'approccio «dal basso verso l'alto» caratteristici dell'agricoltura sociale.

3.2 Benché le attività che rientrano nel settore dell'agricoltura sociale siano estremamente varie, esse sono tuttavia accomunate da due caratteristiche sempre presenti: (1) si svolgono in un'azienda agricola e (2) sono orientate verso persone aventi esigenze specifiche, temporaneamente o in modo permanente, anche in ambito pedagogico. L'agricoltura sociale contribuisce quindi non solo al benessere e alla realizzazione personale dei suoi beneficiari ma anche allo sviluppo delle aree rurali,

oltre a consentire migliori scambi e contatti tra queste ultime e le aree urbane. 3.3 Una definizione provvisoria dell'agricoltura sociale potrebbe quindi essere la seguente: un insieme di attività - ad esempio riabilitazione, terapia, posti di lavoro protetti, apprendimento permanente e altre attività intese ad agevolare l'inserimento sociale (secondo la definizione dell'azione COST 866 Green care in agricoltura (Terapie verdi in agricoltura) – iniziativa Cooperazione europea in campo scientifico e tecnologico) - che impiegano risorse agricole, sia vegetali che animali, al fine di creare prestazioni sociali nelle aree rurali o periurbane. In questo senso, scopo dell'agricoltura sociale è, tra l'altro, creare le condizioni, all'interno di un'azienda agricola, che consentano a persone con esigenze specifiche di prendere parte alle attività quotidiane di una fattoria, al fine di assicurarne lo sviluppo e la realizzazione individuale e di migliorare il loro benessere.

3.4 Attualmente nell'agricoltura sociale si possono distinguere quattro settori principali di attività: a) le attività rieducative e terapeutiche, b) l'inserimento nel mondo del lavoro e l'inclusione sociale, c) le attività pedagogiche, d) i servizi di assistenza alla persona.

4. Assenza di un quadro giuridico per l'agricoltura sociale sia in ambito UE che a livello nazionale

4.1 Le attività terapeutiche, di inserimento nel mercato del lavoro, di inclusione sociale o pedagogiche realizzate nel quadro dell'agricoltura sociale costituiscono indubbiamente un servizio pubblico di elevato valore, oltre ad apportare un contributo allo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'agricoltura sociale può dare un impulso significativo alla crescita a livello locale grazie alla diversificazione delle attività che genera e alla dinamica sottesa a tale processo.

4.2 Le esperienze si sono moltiplicate in un movimento «dal basso verso l'alto», portando alla creazione di reti locali che consentono lo sviluppo globale dei territori. Proprio per questi motivi l'agricoltura sociale corrisponde ai criteri indicati nella pubblicazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) del 2006 dal titolo *Le nouveau paradigme rural: politiques et gouvernance* (Il nuovo modello rurale: politiche e governance) ed è menzionata esplicitamente nelle *Analisi delle politiche rurali* dedicate ai paesi OCSE (come l'Italia). L'agricoltura

sociale è stata inoltre oggetto di studio in occasione della conferenza sullo sviluppo rurale organizzata dall'OCSE nel Quebec (2009). Va detto anche che una serie di iniziative in questo settore vengono finanziate con risorse delle politiche di sviluppo rurale 2007-2013 (assi III e IV del programma Leader) e con misure del Fondo sociale volte a promuovere l'inclusione sociale.

4.3 Man mano che si diffonde a tutti i livelli la consapevolezza delle potenzialità insite nell'agricoltura sociale, tanto le organizzazioni di agricoltori e le comunità locali quanto le istituzioni attive nel campo sociale e della salute assumono un atteggiamento diverso nei confronti di questo settore. Malgrado ciò, solo alcuni paesi (Francia, Italia, Paesi Bassi) hanno introdotto una regolamentazione settoriale, di portata nazionale o regionale. Si riscontra inoltre una generale assenza di collegamento tra le diverse politiche e/o istituzioni implicate nell'agricoltura sociale. Tuttavia, i soggetti dell'agricoltura sociale iniziano ad organizzarsi per condividere le loro esperienze, un processo in cui occorre riconoscere il ruolo fondamentale svolto dalle reti spontanee di agricoltori sociali.

4.4 Negli ultimi anni la Commissione europea ha avviato una serie di iniziative tese a sostenere le attività dell'agricoltura sociale, come l'azione COST 866 Green care in agriculture e il progetto SoFar (Social Farming, iniziativa finanziata dalla Commissione europea nell'ambito del Sesto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico); nel dicembre 2009 è stata inoltre lanciata nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale un'iniziativa tematica con la partecipazione di 7 Stati membri al fine di esaminare le opportunità e gli ostacoli insiti nei piani di sviluppo rurale nazionali o regionali cofinanziati dal FEASR. Nel 2008 la Germania ha presentato, nel quadro del progetto SoFar, un documento di sintesi sull'agricoltura sociale, a cura del prof. Thomas VAN ELSEN, che è stato poi aggiornato nel 2009. C 44/46 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 15.2.2013 IT

5. Azioni da intraprendere

5.1 Riconoscimento dell'agricoltura sociale a livello UE e adozione di un quadro normativo

5.1.1 Di fronte ai beni pubblici che l'agricoltura sociale produce e al suo apporto allo sviluppo sostenibile, le istituzioni dell'UE e i governi degli Stati membri dovrebbero promuovere e sostenere questo settore, tra l'altro adottando, ai diversi livelli, un quadro normativo adeguato e favorevole, riconoscendone il valore aggiunto e migliorandone la governance, oltre che garantendo un contesto propizio e una proficua cooperazione tra i diversi ambiti d'intervento politico e le amministrazioni (salute/ sociale/agricoltura/occupazione) a livello sia europeo che nazionale, regionale e locale. Sarebbe inoltre auspicabile realizzare un sostegno pubblico mirato e applicare in modo integrato i fondi strutturali a beneficio dell'agricoltura sociale, nonché incentivare e favorire la ricerca interdisciplinare o anche migliorare la comunicazione e lo scambio di esperienze in questo campo.

5.1.2 Al momento di adottare il quadro normativo si dovranno valutare con particolare attenzione i criteri di qualità da applicare alle attività dell'agricoltura sociale, definire una serie di criteri generali, inclusi criteri di qualità, che le attività del settore dovranno rispettare e adottare i provvedimenti necessari per assicurare un adeguato monitoraggio di tali attività. 5.1.3 Inoltre, la Commissione europea potrebbe istituire, con la partecipazione di tutte le direzioni generali interessate al tema dell'agricoltura sociale, una struttura permanente in grado di promuovere, monitorare e coordinare lo sviluppo di questo settore in Europa; strutture analoghe potrebbero essere realizzate nei singoli Stati membri.

5.2 Creazione di una banca dati a livello UE Pur essendo in aumento in tutti i paesi, le aziende attive nel settore dell'agricoltura sociale rappresentano in genere meno dell'1 % del numero totale di aziende agricole. Dal momento però che le statistiche disponibili sull'agricoltura sociale sono ancora scarse e parziali, sarebbe opportuno avviare un programma di ricerca statistica di portata europea per poter disporre di dati quantitativi, valutare in modo più approfondito la presenza dell'agricoltura sociale in Europa e analizzarne le tendenze. La Commissione potrebbe ampliare questa banca dati al fine di promuovere programmi di ricerca in ciascuno Stato membro.

5.3 Promuovere l'inserimento dell'agricoltura sociale nei programmi di ricerca

5.3.1 La cooperazione a livello europeo, avviata con il progetto SoFar e l'azione COST 866 - Green care in agricolture, andrebbe incentivata e rafforzata, poiché la produzione e lo scambio di conoscenze scientifiche, professionali e pratiche in tutta Europa è di fondamentale importanza. Ai fini di un'analisi più approfondita, l'agricoltura sociale ha bisogno del sostegno della ricerca nei seguenti settori: terapia e medicina, lavoro sociale in agricoltura e, infine, agricoltura e formazione; tale ricerca va realizzata in stretto collegamento con il lavoro svolto sul campo. Per essere riconosciuti dalla medicina, i risultati empirici positivi ottenuti dalla fitoterapia e dalla zooterapia devono essere corroborati da studi scientifici rigorosi. Gli insegnamenti tratti nella pratica circa l'efficace inserimento delle persone nel ritmo quotidiano e annuale dei lavori svolti nelle aziende agricole devono essere documentati e utilizzati per il futuro sviluppo dell'agricoltura sociale.

5.3.2 Ricerche interdisciplinari che analizzino gli effetti e i benefici dell'agricoltura sociale da diverse angolazioni (sociale, economica, sanitaria, individuale) e garantiscano la trasmissione delle conoscenze ricavate dall'esperienza, anche con il contributo degli operatori presenti sul terreno, possono essere una fonte di idee innovative e rafforzare il coinvolgimento in questo settore. Il sostegno scientifico fornito per avviare progetti pilota potrà servire a elaborare dei modelli basati su singole imprese o su cooperative per un'intera regione. Parte degli studi e delle ricerche interdisciplinari condotti dovrebbe esaminare l'impatto dell'agricoltura sociale per quanto riguarda, da un lato, il potenziale di risparmio per i regimi di assicurazione sanitaria, e, dall'altro, il miglioramento della salute e del benessere dei beneficiari delle prestazioni fornite da tale settore. In alcuni Stati – in particolare nei Paesi Bassi – questi aspetti sono già stati oggetto di tutta una serie di analisi e di studi.

5.3.3 Il futuro programma quadro Orizzonte 2020 per il periodo 2014-2020 potrebbe offrire la sede per realizzare tali ricerche, dal momento che in esso trovano spazio anche gli aspetti sociali del settore ricerca e innovazione. È sicuramente auspicabile che Orizzonte 2020 coordini e fornisca

sostegno alle attività nel campo dell'agricoltura sociale, in quanto tale programma potrebbe promuovere contatti e scambi tra ricercatori di discipline diverse correlate a questo settore.

5.4 Promuovere l'inserimento dell'agricoltura sociale nei programmi di formazione Per assicurare attività di elevata qualità e professionalità nel campo dell'agricoltura sociale, occorre riservare particolare attenzione alla formazione di tutti i soggetti interessati, cioè sia dei prestatori che dei beneficiari dei servizi. Sarebbe quindi opportuno elaborare e proporre, in stretta cooperazione con gli istituti di formazione e di ricerca, programmi di formazione permanente rivolti agli imprenditori e ai loro collaboratori responsabili dei beneficiari delle attività di agricoltura sociale, con l'obiettivo di rafforzarne le competenze, nonché valutare le formazioni che potrebbero essere dispensate a tali beneficiari e realizzarle.

5.5 Un ruolo rafforzato per la società civile e un maggiore sviluppo del collegamento in rete

5.5.1 I progetti innovativi di agricoltura sociale spesso vengono sviluppati isolatamente, senza sapere che esistono iniziative analoghe e senza alcuna condivisione delle esperienze. È fondamentale, invece, creare e sviluppare le reti dell'agricoltura sociale ai fini dello scambio di esperienze, della sensibilizzazione sui diversi progetti e della valorizzazione delle buone pratiche. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto nel quadro della Rete europea per lo sviluppo rurale, un tipo di rete, questo, che andrebbe potenziato. 15.2.2013 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 44/47 IT

5.5.2 Si dovrebbero inoltre promuovere la cooperazione, la pubblicazione di materiale informativo elaborato congiuntamente e una presenza su Internet.

5.5.3 Sarebbe altresì opportuno adoperarsi per istituire organismi di rappresentanza degli interessi dell'agricoltura sociale a livello politico e incoraggiare la creazione di un'organizzazione centrale di coordinamento a livello UE. Quest'ultima potrebbe, con il coinvolgimento della società civile, favorire gli scambi tra i diversi soggetti dell'agricoltura sociale e offrire loro un'assistenza tecnica e amministrativa, garantendo al tempo stesso la promozione degli interessi dell'agricoltura sociale a livello politico - un ambito in cui un ruolo importante spetta alle organizzazioni di agricoltori.

5.5.4 La nuova politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 potrebbe mettere in cantiere e realizzare tutte le attività summenzionate, avvalendosi in particolare della Rete europea per lo sviluppo rurale e delle diverse reti nazionali anch'esse dedicate allo sviluppo rurale, allargando quindi ad altri Stati membri la partecipazione alla succitata iniziativa tematica in materia di agricoltura sociale.

5.6 Inclusione dell'agricoltura sociale nella strategia per lo sviluppo sostenibile e nel quadro strategico comune

5.6.1 Un sostegno di una certa entità è stato destinato all'agricoltura sociale nell'ambito dell'attuale politica di sviluppo rurale, e soprattutto degli assi III (diversificazione) e IV (Leader), come pure dell'asse Inclusione sociale dell'FSE. Tuttavia, il riconoscimento del settore in quanto elemento di sviluppo dell'economia rurale dovrebbe permettergli di beneficiare di tutte le azioni promosse e finanziate dai fondi strutturali europei (FEASR, FSE, FESR) e, quindi, di avere accesso a nuove fonti di finanziamento.

5.6.2 Sebbene le proposte della Commissione per il prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali aprano nuove prospettive, dal momento che tra gli obiettivi espliciti della politica di attuazione dei fondi figurano la lotta alla povertà, l'inclusione sociale e la diversificazione delle attività agricole (obiettivi che è possibile combinare in modo ideale nel campo dell'agricoltura sociale), sembra necessario dare maggiore risalto al ruolo dell'agricoltura sociale sia nella programmazione futura che nel contratto di partenariato, allo scopo di offrire al settore un sostegno ancora più forte. A tale proposito, l'UE e gli Stati membri dovrebbero coordinare il ricorso alle diverse politiche che interessano l'agricoltura sociale. A giudizio del CESE, i paesi dell'Unione e le varie autorità (nazionali ed europee) competenti e responsabili della gestione dei fondi UE dovrebbero rafforzare la loro collaborazione al fine di eliminare gli ostacoli che impediscono il ricorso ai fondi strutturali e agevolare l'accesso a tali risorse da parte dei soggetti presenti sul terreno.

5.6.3 Con il nuovo quadro di programmazione l'agricoltura sociale può contare su risorse finanziarie provenienti da più fondi e su un periodo di diversi anni. Il quadro strategico comune consente in effetti di associare tra loro i fondi strutturali nell'ambito di una strategia di finanziamento multiplo. Si dovrebbero perciò invitare gli Stati membri a inserire l'agricoltura sociale nella loro programmazione e a mettere a punto programmi ad hoc affinché questo settore possa avvalersi in misura maggiore dell'intero ventaglio di fondi. È infatti essenziale fare in modo che le autorità nazionali e locali traggano realmente vantaggio da queste opportunità di finanziamento. Considerate le molteplici dimensioni dell'agricoltura sociale e il suo carattere multifunzionale, il settore e i soggetti interessati trarrebbero grande beneficio da un approccio autenticamente integrato, capace di agevolare e di coordinare meglio il ricorso ai vari fondi disponibili nonché le procedure connesse a tale utilizzo delle risorse.

5.6.4 Un'iniziativa molto utile in tal senso potrebbe essere quella di avviare, nel quadro dello sviluppo rurale, una politica della comunicazione rivolta agli Stati membri, che comprenda anche le attività di monitoraggio e di stesura di relazioni. Si potrebbe anche prendere in considerazione l'idea di creare un sottoprogramma tematico a norma dell'articolo 8 o di rafforzare i progetti Leader incentrati sull'agricoltura sociale.

5.6.5 Per finire, occorrerebbe una più stretta collaborazione tra le direzioni generali della Commissione per agevolare l'accesso dell'agricoltura sociale alle risorse di tutti i fondi strutturali, eliminando gli ostacoli che, fino ad oggi, hanno impedito agli agricoltori di trarre vantaggio dalle politiche regionali. Bruxelles, 12 dicembre 2012 Il presidente del Comitato economico e sociale europeo Staffan NILSSO.

Fonti

Annuario dell'agricoltura italiana, 2018, volume LXXII, Roma, Crea, 2019.

Annuario dell'agricoltura italiana, 2020, volume LXXIV, Roma, Crea, 2021.

Annuario dell'agricoltura italiana 2021, volume LXXV, Roma, CREA, 2022.

<https://www.alimentaciosostenible.barcelona/en/politiques-alimentaries-urbanes>.

<https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/>.

http://ea2000.unipv.it/WP_Economia_alimentare_e_agroindustriale/sassi_2_09.pdf.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>

www.unioncamere.gov.it/download/555.html, consultato il 27/04/2016

http://ea2000.unipv.it/WP_Economia_alimentare_e_agroindustriale/sassi_2_09.pdf.

https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-04/60-years-cap_en_0.pdf

https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_it#documenti

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0773>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=IT>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<https://www.c40.org>.

<https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm?pg=policy &lib=food2030>

https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en.

https://thebcnchallenge.org/wp-content/uploads/2022/09/Ficha-BCH_MILAN_BR03.pdf

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0189_IT.html?redirect

<http://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/39/indagine-istat-sulle-produzioni-di-qualita>

<https://rm.coe.int/carta-europea-delle-regioni-di-montagna-relatore-sig-d-vierin/1680718d5d>

<https://www.montanarium.com>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004IE1209&from=ET>

<https://www.camera.it/temiap/2014/07/04/OCD177-360.pdf>

<https://www.urbangardeningproject.eu/>

https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0058980.pdf

<https://www.senato.>

<https://www.istat.it/it/archivio/153995> [Urbes 2015 - *Il benessere equo e sostenibile nelle città: tavole degli indicatori Urbes*]

<https://www.camera.it/temiap/2014/07/04/OCD177-360.pdf>

<https://www.tedioli.com/agricoltura-sociale-e-impresa-agricola-multifunzionale>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=IT>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=IT>

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0189_IT.html?redirect

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004IE1209&from=ET>

<https://www.camera.it/temiap/2014/07/04/OCD177-360.pdf>

<https://www.contadinidellavesima.it>

Bibliografia

- Adornato, F. (2007), *L'agricoltura a cinquanta anni dal Trattato di Roma*, in "Agriregionieuropa", 3, 10.
- Agenda 2000 (1997). *Agenda 2000. Per una unione più forte e più ampia* [<https://eur-lex.europa.eu/resource.html>].
- Agnoletti, M. (a cura di) (2010), *Paesaggi rurali storici. Per un catalogo nazionale*, Roma-Bari, Laterza.
- Agostini, I. (2015), *Diritto alla campagna. Rinascita rurale e rifondazione urbana*, Roma, Futura.
- Agricoltura e Regioni (1972). *Agricoltura e Regioni. Il trasferimento dell'agricoltura alle Regioni. Tavola rotonda sul decreto delegato di trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato in materia di agricoltura e foreste*, Bologna, il Mulino.
- Aiani, M. (2014), *Le istituzioni tra centralismo e autonomia*, in *Storia dell'Umbria dall'Unità a oggi. Poteri, istituzioni e società*, a cura di M. Tosti, Venezia, Marsilio, pp. 277-308.
- Antonioli Corigliano, M. (2000), *Strade del vino ed enoturismo. Distretti turistici e vie di comunicazione*, Milano, FrancoAngeli.
- APA (2007), *Policy guide on community and regional food planning*.
- Aree rurali e configurazioni turistiche (2011). *Aree rurali e configurazioni turistiche. Differenziazione e sentieri di sviluppo in Toscana* (2011), Milano, FrancoAngeli.
- Arzeni, A. (2005), *Strumenti e metodi per l'identificazione dei distretti rurali nelle Marche. Rapporto di analisi 2005*, Osservatorio agroalimentare delle Marche, O&A. Osservazioni & Analisi.

- Asero, V., Patti, S. (2009), *From wine production to wine tourism experience: the case of Italy*. American Association of Wine Economists, Working Paper, 52.
- Atlante del cibo di Torino* (2018). *Atlante del cibo di Torino metropolitana*, Torino, Celid.
- Atkins, P.J., Bowler, I. (2001), *Food in society: economy, culture, geography*, Routledge, London.
- Atkins, P.J., Lummel, P., Oddy, D.J. (a cura di) (2016), *Food and the city in Europe sine 1800*, London-New York, Routledge Routledge.
- Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino.
- Barberis, C. (2009), *Ruritalia. La rivincita delle campagne*, Roma, Donzelli.
- Bavel, B. van, Thoen, E. (2013), *Rural history and the environment. A survey of the relationship between property rights, social structures and sustainability of land use*, in *Rural Societies and Enironments at Risk. Ecology, Property Rights and Social Organisation in Fragile Areas (Middle Ages-Twentieth Century)*, a cura di B. van Bavel, E. Thoen, Brepols, Turnhout, pp. 15-42.
- Becattini, G. (2015), *La coscienza dei luoghi*, Roma, Donzelli.
- Becattini, G. (2000), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Bell, Simon et al. (2016), *A history of urban gardens in Europe. A history of urban gardens in Europe*, in *Urban Allotment Gardens in Europe*, a cura di Bell, Simon et al., Londra, Routledge, pp. 8-32.
- Belletti, G., Marescotti, A. (2010), *Il distretto rurale*, in *Le nuove frontiere dello sviluppo rurale. L'agricoltura grossetana tra filiera e territorio*, a cura di Pacciani, A., Toccaceli, D., Milano, FrancoAngeli, pp. 170-187.
- Belletti, G. (2002), *Sviluppo rurale e prodotti tipici: reputazioni collettive, coordinamento e istituzionalizzazione*, in *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, a cura di Basile, E., Romano, D., Milano, FrancoAngeli, pp. 373-397.

- Bernardi, E. (2006), *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, il Mulino.
- Bernardi, E. (2020), *La Coldiretti e la storia d'Italia*, Roma, Donzelli Editore.
- Bernstein, H. (2015), *Food Regimes and Food Regime Analysis: A Selective Survey*, BICAS Working Papers, 2.
- Blay-Palmer, A. (a cura di) (2010), *Imagining sustainable food systems. Theory and practice*, Londra, Routledge.
- Boatto, V., Bianchin, F. (2011), *L'enoturismo e l'enoturista: lo stato dell'arte*, in *La roadmap del turismo enologico*, a cura di Boatto, V., Gennari, A.J., Milano, FrancoAngeli, pp. 13-23.
- Bonavero, P., Dematteis, Sforzi, F. (1999), *The Italian Urban System. Towards European Integration*, London, Avebury.
- Bounnfoy, S. (2013), *Città e agricoltura periurbana: la traiettoria francese*, in "Scienze del territorio", 1, pp.176-184.
- Brand, C., et al. (2019), *Designing Urban Food Policies: Concepts and Approaches*, New York, Springer.
- Briz Escribano, J. et al. (2022), *Infraestructuras verdes urbanas. España: realidades y percepciones. Agricultura urbana multifuncional*, Madrid, Editorial Agrícola.
- Bronzini, M. (2011), *Dieci anni di Welfare territoriale: pratiche e integrazioni sociosanitaria*, Napoli, Edizione scientifiche italiane.
- Bussone, M. (2020), *Enti e risorse territoriali: lo scenario normativo*, in *Riabitare l'Italia*, pp 457-470.
- Butelli, E. (2015), *Pianificazione ambientale autosostenibile e alimentazione: il Piano del cibo della provincia di Pisa*, in "Scienze del territorio", 3, pp. 125-130.

- Califano, L. (a cura di) (2023), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociale*, Milano, FrancoAngeli.
- Calzati, V., de Salvo, P. (2015), *Il turismo dell'olio come strumento di valorizzazione dei territori rurali. Il caso della strada dell'olio DOP Umbria e dell'evento Frantoi Aperti*, Milano, FrancoAngeli, p. 28.
- Canali, G. (2002), *Le produzioni agroalimentari tipiche e lo sviluppo rurale*, in *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, a cura di Basile E., Romano D., Milano, FrancoAngeli, pp. 430-444.
- Canali, M. (2011), *L'Italia e l'integrazione delle agricolture europee (1960-1990)*, in *L'agricoltura e gli economisti agrari in Italia dall'Ottocento al Novecento*, a cura di Canali, M., Di Sandro, G., Farolfi, B., Milano, FrancoAngeli, pp. 69-170.
- Canfora, I. (2017), *L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale*, in "Diritto agroalimentare", 1, pp. 5-25.
- Careri, P., Saija, R. (2008), *Analisi della normativa sui distretti rurali ed agroalimentari*, in *I distretti rurali in Calabria*, Reggio Calabria, Kalit, pp. 35-48.
- Carrer, M. (2021), *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Milano, FrancoAngeli.
- Carrer, M. (2019), *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all' art. 44 co.2 Cost*, in "Forum di quaderni costituzionali Rassegna" [<http://hdl.handle.net/10446/152673>].
- Casini, L. (2002), *Aspetti fondiari, organizzazione e sviluppo del territorio e delle attività rurali*, in *Storia dell'agricoltura italiana, III. L'età contemporanea, 2. Sviluppo recente e prospettive*, a cura di Scaramuzzi, F., Nanni, P., Firenze, Edizioni Polistampa, pp. 155-196.
- Capuzzo, P. (2023), *Food and locality. Heritagization and commercial use of the past*, in *Food Heritage and Nationalism in Europe*, a cura di Porciani, I., New York-London, Routledge, pp. 65-82.
- Castagnoli, D. (2019), *Green Belt e altre espressioni di vivere urbano. La tutela naturalistica nelle città europee*, Bologna, Patron editore.

- Cavicchi, A. (2015), *Nuove povertà, spreco e sicurezza alimentare in Italia*, in “Agriregionieuropa”, 11, 4 [<https://agrireionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/40/nuove-poverta-spreco-e-sicurezza-alimentare-italia>].
- Cavicchi, A., Santini, C. (a cura di) (2014), *Food and Win Events in Europe. A Stakeholder Approach*, London-New York, Routledge.
- Cesaretti, G.P., Annunziata A. (2011), *Strategie e strumenti per la valorizzazione sostenibile delle produzioni agroalimentari di qualità*, Milano, FrancoAngeli.
- Chiatti, R. (2013-14), *L'agricoltura italiana tra sviluppo economico e fallimento ambientale. Il caso dell'Italia Centrale. Toscana, Marche e Umbria dal secondo dopoguerra alla fine degli anni ottanta*, dottorato di ricerca Società, politica e culture dal tardo medioevo all'età contemporanea, XXC ciclo, “La Sapienza” Università di Roma.
- Choplin, G., Strickener, A., Trouvé, A. (2010), *L'Europa e il ritorno dei contadini. Sovranità alimentare e politiche agricole europee*, Milano, Jaca Book.
- Cicoria, L. (1965), *L'agricoltura dell'Umbria nell'economia nazionale*, Perugia, Guerra, 1965.
- Ciuffetti, A., Vaquero Piñeiro, M. (2019), *Tra rinnovamento e arretratezza: economie e demografia della dorsale appenninica centrale*, in *Via dalla Montagna. “Lo spopolamento montano in Italia (1932-1938) e la ricerca sull'area friulana di Michele Gortani e Giacomo Pittoni*, a cura di Fornasin, A., Lorenzini, C., Udine, Forum, pp. 87-119.
- Contributo della PAC al Green Deal e Farm to Fork* (2020), in “Annuario dell'agricoltura italiana”, Volume LXXIV, Roma, Crea, pp. 468-469
- Corona, G. (2015), *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Corrado, A. (2016), *Agrarian changes and migrations in the Mediterranean through a food regime perspective*, in *Migration and agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, a

- cura di Corrado, A., De Castro, C., Perrotta, D., Routledge, London-New York, 2016, pp. 311-331.
- Corrado, F., Dematteis, G., Di Gioia, A. (a cura di) (2014), *Nuovi montanari. Abitare le alpi nel XXI secolo*, Milano, FrancoAngeli.
- Corrado, F. (2014), *Processi di re-insediamento nelle aree montana*, in “Journal of Alpine Research. Revue de Géographie Alpine”, 102, 3 [<https://journals.openedition.org/rga/2544>]
- Corrado, F. (2014), *Processi e politiche di re-insediamento nei territori montanari*, in *Nuovi montanari. Abitare le alpi nel XXI secolo*, a cura di Corrado, F., Dematteis, G., Di Gioia, A., Milano, FrancoAngeli, pp. 23-39.
- Costantino, S., Artista, A. (2003), *Le strade del vino e le vie dello sviluppo*, Milano, FrancoAngeli.
- Costato, L., Borghi, P., Rizzioli, S. (2013), *Compendio di diritto alimentare*, Padova, CEDAM.
- Counihan, C., Siniscalchi, V. (a cura di) (2014), *Food Activism: Agency, Democracy and Economy*, London, Bloomsbury Academic.
- Covino, R., Gallo, G., *Le contraddizioni di un modello*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. L'Umbria*, a cura di R. Covino, G. Gallo, Torino, Einaudi, pp. 73-133.
- Crainz, G. (2005), *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni cinquanta e sessanta*, Roma, Donzelli.
- Crainz, G. (1994), *Padania. Il mondo dei braccianti dall'Ottocento alla fuga dalle campagne*, Roma, Donzelli.
- Croce, E., Perri, G. (a cura di) (2015), *Il turismo enogastronomico. Progettare, gestire, vivere l'integrazione tra cibo, viaggio, territori*, Milano, FrancoAngeli.
- D'Angelillo, E., Guccione, M. (2008), *Le esperienze e le iniziative distrettuali rurali in Italia*, in *I distretti rurali in Calabria. Aspetti teorici, metodologici ed applicativi*, a cura di Gulisano, G., Marciandò, C., Reggio Calabria, Kalit, pp. 50-82.
- D'Aniello, E., Desideri, C., Serrani, D. (1978), *Governo dell'agricoltura e ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè.

- De Filippis, F., Salvatici, L. (1991), *L'Italia e la politica agricola del Mercato comune europeo*, in *Storia dell'agricoltura in età contemporanea, iii. Mercati e istituzioni*, a cura di Bevilacqua, P., Venezia, Marsilio, pp. 543-592.
- Di Vita, S. (2010), *Milano Expo 2015. Un'occasione di sviluppo sostenibile*, Milano, FrancoAngeli.
- De Vivo, C., Ascani, M., Gaito, M. (2019), *Social Farming and inclusion in EU ESI Funds programming*, in "Italian Review of Agricultural Economics", 74, 2, pp. 53-60.
- Deaton, A. (2013), *The Great Escape. Health, Wealth and the Origins of Inequality*, Princeton&Oxford, Princeton University Press.
- De Castro, P. (2015), *Cibo. La sfida globale*, Roma, Donzelli.
- De Castro, P. (2012), *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, Donzelli.
- De Castro, P. (2010). *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*, Roma, Donzelli.
- Del Colle, E. (2012), *Il welfare territoriale. Le regioni italiane nel confronto interno e internazionale*, Milano, FrancoAngeli.
- Delorme, H., (a cura di) (2004), *La Politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presse de Sciences Po.
- Delort, R., Walter, F. (2002), *Storia dell'ambiente europeo*, Bari, Dedalo.
- Dematteis, G. (2020), *Montagne e città: verso nuovi equilibri?*, in *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di De Rossi, Antonio, Roma, Donzelli, pp. 285-295.
- Desideri, C. (1981), *L'amministrazione dell'agricoltura (1910-1980)*, Roma, Officina Edizioni.
- Di Giacomo Russo, B., Piazza, S. (2019), *Montagne e Costituzione, tra modelli istituzionali e politiche pubbliche nelle terre alte. Il caso della Lombardia e del Veneto*, Lecce, Tricase.
- Di Iacovo, F. (2008), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Milano, FrancoAngeli.

- Di Iacovo, F., O'Connor, D., (a cura di) (2009), *Supporting Policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, Firenze, ARISA.
- Di Sandro, G. (2002), *Agricoltura e sviluppo economico. Il ruolo della politica agraria in Italia (1944-1982)*, Milano, FrancoAngeli.
- Donadieu, P. (2013), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma, Donzelli.
- Doval Pais, A. (2005), *Fraudes alimentarios*, in *Protección penal del consumidor en la Unión Europea*, a cura di García Rivas, N., Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 249-261.
- Durand G., Van Huylenbroeck G. (2003), *Multifunctionality and Rural Development: a general framework*, in *Multifunctional Agriculture. A new paradigm for European agriculture and Rural Development*, a cura di Van Huylenbroeck G., Durand G., Burlington, VT (USA) e Aldershot (UK), Ashgate.
- Eckardt, F., Elander, I. (a cura di) (2009), *Urban Governance in Europe*, BWV, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Endrighi, E. (2002), *Le produzioni tipiche locali tra strategie d'impresa e promozione del territorio*, in *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, a cura di Basile, E., Romano, D., Milano, FrancoAngeli.
- Espositi, R. (2014), *La multifunzionalità in agricoltura: tra diversificazione e trasformazione*, in "Agrimarcheuropea", 5 [http://agrimarcheuropea.univpm.it/it/content/la-multifunzionalit%C3%A0-agricoltura-tra-diversificazione-e-trasformazione].
- Fabiani, G. (2015), *Agricoltura-Mondo. La storia contemporanea e gli scenari futuri*, Roma, Donzelli Editore.
- Fabiani, G. (1979), *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)*, Bologna, il Mulino.
- Fabris, G. (2003), *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, FrancoAngeli, Milano.

- Fajardo del Castillo, T. (2021), *La diplomazia del clima de la Unión Europea: la acción exterior sobre cambio climático y el pacto verde mundial*, Madrid, Editorial Reus.
- Famiglietti, G., Pignatelli, N. (2015), *Codice dei beni culturali e del paesaggio. Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, Molfetta, Neldiritto.
- Fanfani, R., Gatti, S., et al. (1994), *Spazio rurale e sviluppo agricolo in Europa: una nuova prospettiva territoriale*, in *Studi sull'agricoltura italiana*, a cura di D'Attorre P., De Bernardi A., Milano, Feltrinelli, pp. 441-490.
- Fanfani, R. (2000), *L'agricoltura in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Fantini, A. (2016), *Cultivando ciudades. La agricultura urbana y periurbana como práctica de transformación territorial, económico, social y política*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Fauri, F. (2010), *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Fauri, F. (2001), *L'Italia e l'integrazione economica europea. 1947-2000*, Bologna, Il Mulino.
- Fauri, F. (2017), *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, Il Mulino.
- Finco, A., Di Pronio, G., Pollonara, M. (2006), *Politiche di sviluppo rurale per il paesaggio e la biodiversità: le regioni Marche e Abruzzo*, in *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, a cura di Marangon, F., Milano, FrancoAngeli, pp. 196-218.
- Finn, H. (2003), *The case for cultural diplomacy: engaging foreign audiences*, in *Foreign Affairs*, 82 6-15, pp. 15-20.
- Fornasin, A., Lorenzini, C. (a cura di), *Via dalla montagna. Lo spopolamento montano in Italia (1932-1938) la ricerca sull'area friulana di Michele Gortani e Giacomo Pittoni*, Udine, Forum, 2019.
- Forster, Th. et al. (2015), *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities*, Milano, Feltrinelli.

- Franco, S., Pancino, B. (2015), *Il distretto biologico*, Milano, FrancoAngeli.
- Frey, M., Kunkel, M.S, Unger, C.R. (a cura di) (2014), *International Organizations and Development, 1945-1990*, Basingstoke-NewYork, Springer.
- Friedmann, H. (2016), *Commentary: Food regimes analysis and agrarian questions: widening the conversation*, in “The Journal of Peasant Studies”, 43, 3, pp. 671-692.
- Galasso, A. et al. (2017), *Agriturismo e multifunzionalità dell’azienda agricola. Strumenti e tecniche per il management*, Roma, ISMEA.
- Galasso, G. (1986), *Mondo contadino e società contemporanea*, in *Trasformazione delle società rurali nei paesi dell’Europa occidentale e mediterranea*, a cura di Villari, P., Napoli, Guida, pp. 1-17.
- Galluzzo, N. (2009), *Agriturismo e distretti per la valorizzazione delle aree rurali. Aspetti generali e applicativi su alcuni casi di studio*, Roma, Aracne.
- Galvani, A. (2004), *Gli itinerari del gusto*, in *Turismo, territorio, identità. Ricerche ed esperienze nell’area mediterranea*, a cura di Savelli, A., Milano, FrancoAngeli, pp. 109-128.
- García-Sempere, A. et al. (2019), *Food Sovereignty in the city?: A methodological proposal for evaluating food sovereignty in urban settings*, in “Agroecology and Sustainable Food Systems”, pp. 1145-1173.
- Garibaldi, R. (2023), *Rapporto sul turismo enogastronomico italiano. Tendenze e scenari* [https://www.robertagaribaldi.it/DOWNLOAD/RTEI-2023_Tendenze%26Scenari.pdf]
- Getz, D., Andersson, T. Robinson, R., Vujcic, S. (a cura di) (2014), *Foodies and Food Tourism*, London, Goodfellow.
- Giarè F., Ricciardi G., Ascani M. (2020), *La normativa italiana sull’agricoltura sociale e il ruolo dell’impresa agricola*, “*Italian Review of Agricultural Economics*”, 75(2), pp. 45-64.
- Gillham, O. (2002), *The Limitless City. A Primer on the Urban Sprawl Debate*, London, Island Press.
- Gisotti, M. R. (2012), *Paesaggi periurbani. Lettura, descrizione, progetto*, Firenze, FUP Firenze University Press.

- Giommi, F. (2023^a), *Il Milan Food Policy Pact e le sfide nella lotta contro la fame e la povertà mondiale*, in *Las identidades analizadas a través de las segregaciones histórico-culturales*, Dyckinson (publicación prevista diciembre 2023).
- Giommi, F. (2023^b), *Alimentos y alimentación en las redes sociales: información / manipulación*, in *Reflexiones en torno a la sociedad digital: ciudadanía, publicidad y educación*, Primer congreso internacional “Comunicación en la sociedad digital”, 29-30 junio [<https://sociedaddigital.info/>] (in corso di stampa)
- Giovanelli, G. (2022), *Le politiche urbane del cibo tra sostenibilità e crisi: la governance dei , italiani*, Roma, La Sapienza Università di Roma.
- Glatron, S., Granchamp, L. (a cura di) (2018), *The Urban Garden City*, Cham, Springer.
- González, S. (a cura di) (2018), *Contested Markets, Contested Cities: Gentrification and Urban Justice in Retail Spaces*, New York, Routledge.
- Grau Noguera, E. (2021), *The food safety control system: the Barcelona case study* [<https://ddd.uab.cat/pub/prepub/2021/237648/foosafcon.pdf>]
[<https://ddd.uab.cat/pub/prepub/2021/237648/foosafcon.pdf>]
- Greco, M. et al. (2013), *Misurare la multifunzionalità in agricoltura: proposta di un indice sintetico*, in “Agriregioneuropa”, 9, 34 [<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/34/misurare-la-multifunzionalita-agricoltura-proposta-di-un-indice-sintetica>]
- Guerrieri, G. (1956), *I poderi abbandonati in provincia di Perugia nel quadro dello spopolamento mezzadrile*, in “Rivista italiana di economia, demografia e statistica”, IX, 34, pp. 333- 367.
- Hall, C.M., Sharples, L., Cambourne, B., Macionis, N. (2000), *Wine Tourism Around the World. Development, management and markets*, New York, Routledge.

- Harding, A. (1997), *Urban regimes in a Europe of Cities?*, in “European Urban and Regional Studies”, 4, 4, pp. 291-314.
- Harvey, M., White, L., Frost, W. (2013), *Wine and Identity. Branding, Heritage, Terroir*, a cura di, London, Routledge.
- Henke, R. (a cura di) (2004), *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teoria, politiche, strumenti*, Roma, INEA.
- Henke, R., Salvioni, C. (2010), *Dai servizi ambientali alle fonti di reddito*, in *Multifunzionalità dell'azienda agricola e sostenibilità ambientale*, Roma, Isprea, pp. 3-9.
- Hjalager, A.M., Richards, G., (a cura di) (2002), *Tourism and gastronomy*, London, Routledge, London.
- Holmes, D.R. (1989), *Cultural Disenchantments. Worker Peasantries in Northeast Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- I distretti rurali* (2002). *I distretti rurali ed agroalimentari di qualità in Italia*, Istituto Guglielmo Tagliacarne [file:///C:/Users/39328/Downloads/Distretti_agroalimentari%20(1).pdf]
- Il libro bianco di Jacques Delors* (1994). *Il libro bianco di Jacques Delors. Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere nel XXI secolo. Le grandi linee della politica europea a sostegno dell'occupazione*, Milano, il Saggiatore.
- Iuzzolino, G., Pellegrini, G., Viesti, G. (2013), *Convergenza regionale*, in *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi*, a cura Toniolo, G., Venezia, Marsilio, pp. 787-823.
- Jansson, J., Waxell, A. (2011), *Quality and Regional Competitiveness*, in “Environment and Planning A: Economy and Space”, 43, 9, pp. 2237-2252.
- Klein, H., Vidal Luna, F. (2023), *Brazilian Crops in the Global Market. The Emergence of Brazil as a World Agribusiness Exporter Since 1950*, Chan, Palgrave MacMillan.
- L'agricoltura sociale: un'opportunità per le realtà italiane* (2020), Roma, CREA.
- L'agricoltura sociale nella normativa regionale italiana. Aggiornamento* (2019), Roma, Crea

- Lanni, S. (a cura di) (2022), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, G. Giappichelli.
- Laschi, G. (2022), *L' Europa libera, dalla fame agli sprechi. Storia della PAC 1945-2004*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp.135-141.
- Laschi, G. (1999) *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Berne, Peter Lang.
- Laschi, G. (2022), *L'Europa agricola, dalla fame agli sprechi. Storia della PAC (1945-2004)*, Bologna, il Mulino.
- Laschi, G. (1993), *L'Italia e il processo di integrazione agricola europea*, in *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione*, a cura di D'Attorre, P.P., De Bernardi, A., Milano, Feltrinelli, 1993, pp. 529-544.
- Laschi, G. (1999) *Agricoltura italiana e integrazione europea*, Berne, Perter Lang, 1999.
- Latouche, S. (2014), *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli, 2014.
- Lizzi, R. (2002), *La politica agraria*, Bologna, il Mulino.
- Lledo, P.M. (2001), *Historia de las vacas locas*, cooperatiòn editorial", Madrid, Cooperaciòn editorial.
- Lorenzini, E., Calzati, V., Giudici, P. (2011), *Territorial Brands for Tourism Development. A Statistical Analysis on the Marche Region*, in «Annals of Tourism Research», 38, 2, pp. 540-560.
- Machell, G., Caraher, M. (2012), *The role of municipal markets in urban food strategies: a case study*, in *Sustainable food planning. Evolving theory and practice*, a cura di Viljoen, A., Wiskerke, J.S.C., Wageningen, Wageningen Accademic, pp. 127-136
- Magarini, A., Porreca, E. (2019), *European Cities Leading in Urban Food Systems Transformation: Connecting Milan and FOOD 2030*, Publications Office of the European Union.

- Maizza, A. (2010), *Attualità e criticità del distretto agroalimentare*, in *I distretti agroalimentari nel contesto globale. Un'analisi sul territorio pugliese*, a cura di Maizza, A., Milano, FrancoAngeli, pp. 15-31.
- Mangiameli, G. (2017), *Una salutare ambiguità: orti urbani, antropologia, trasformazioni*, in "Archivio di etnografia", 12, 1, 2, pp. 113-137.
- Marchetti, M. (2023), *Transizione ecosistemica e diversità negli usi del suolo del paesaggio italiano nel XXI secolo*, in *Il paesaggio agrario italiano. Sessant'anni di trasformazioni da Emilio Sereni a oggi (1961-2021)*, a cura di Tosco, C., Bonini, G., Roma, Viella, pp. 159-171.
- Marescotti, A. (2002), *Prodotti tipici e sviluppo rurale alla luce della teoria economica delle convenzioni*, in *Sviluppo Rurale: territorio, società, impresa*, Milano, FrancoAngeli, pp.308-331.
- Mariano Cavaco, C.M. (1995), *Rural Tourism: the Creation of New Tourist Spaces*, in *European Tourism. Regions, Spaces and Restructuring*, a cura di Montanari, A., Williams, A.M., Wiley, Chichester, pp. 127-150.
- Martin, D., de la Fuente, R. (2022), *Global and Local Agendas: The Milan Urban Food Policy Pact and Innovative Sustainable Food Policies in Euro-Latin American Cities*, in "Land", 11, 2 [https://www.mdpi.com/2073-445X/11/2/202]
- McMichael, P. (2018), *L'analisi dei food regimes*, in "Meridiana", *Agricoltura e cibo*, 93, pp. 27-50.
- McMichael, P. (2017), *Regimi alimentari e questioni agrarie*, Torino, Rosenberg&Sellier, 2017.
- Medina, F.X, Conde, D., Mariano, L. (a cura di) (2023), *Food, Gastronomy, Sustainability and Social and Cultural Development. Cross Disciplinary Perspectives*, London, Elsevier.
- Mendras, H. (1984), *La fin des paysans: innovations et changement dans l'agriculture française*, S.É.D.É.I.S, Parigi.
- Mendras, H. (1984), *La fin des paysans: innovations et changement dans l'agriculture française*, Paris, Sédésis.
- Milone, F. (1955), *L'Italia nell'economia delle sue regioni*, Torino, Einaudi.

- Moragues-Faus, A., Morgan, K. (2015), *Reframing the foodscape: the emergent world of urban food policy*, in *Environment and Planning*, 47-7, pp. 1558-1573.
- Moreno-Sarrión, L., Navarro-Rodríguez de Vera, C., Sayas-Barbera, M.E. (2020), *Crisis alimentarias: efectos en la industria agroalimentaria y legislación*, en *Actas del Congreso universitario: innovación y sostenibilidad agroalimentaria*, a cura di García Martínez, S., Serrano Mula, M., Elche, Universidad Miguel Hernández, pp. 743-753.
- Morgan, K. (2014), *Nourishing the city: the rise of the urban food question in the Global North*, in "Urban Studies", 52, pp.1379-1394.
- Morgan, K., Santo, R. (2018), *The rise of municipal food movements*, in *Localizing Global Food. Short Food Supply Chains as Responses to agrifood system challenges*, ed. Kalfagianni, A., Skordili, S., London, Routledge, pp. 27-40.
- Morgan, K., Sonnino (2010), R., *The urban foodscape: world cities and the new food equation*, in "Cambridge Journal of Regions, Economy and Society", 3-2, pp. 209-222.
- Moriani, G. (2008), *Dai distretti rurali ai parchi agroalimentari*, in «Argomenti», 22, pp. 47-65.
- Moroni, M. (2013), *La mezzadria trent'anni dopo la legge del 1982*, in «Proposte e ricerche», XXXVI, 71, pp. 30-53.
- Mougeot, L.J.A. (2006), *Growing Better Cities: Urban Agriculture for Sustainable Development*, Ottawa, *International Development Research Centre*.
- Multifunzionalità agricola e agriturismo* (2017). *Multifunzionalità agricola e agriturismo. Scenario e prospettive*, Roma, ISMEA.
- Musella M., Amati F., Santoro, M. (a cura di) (2015), *Per una teoria economica del volontariato*, Torino, Giappichelli.

- Nazzaro C., (2008), *Sviluppo Rurale, multifunzionalità e diversificazione*, in *Agricoltura. Nuovi Percorsi di Creazione di Valore per le Aziende Agricole Delle Aree Interne del Mezzogiorno d'Italia*. Milano, FrancoAngeli.
- Nazzaro, C. et als. (2021), *Drivers and Barriers towards social farming: A Systematic Review*, in "Sustainability", 13, 24 [<https://www.mdpi.com/2071-1050/13/24/14008>].
- Nocifera, E., de Salvo, Paola, Calzati, V., (a cura di) (2011), *Territori lenti e turismo di qualità. Prospettive innovative per lo sviluppo di un turismo sostenibile*, Milano, FrancoAngeli.
- Nuvolati, G. (2018) *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*, Firenze, Firenze University Press.
- O'Connor D., Lai M., Watson S. (2010), *Overview of Social Farming and Rural Development Policy in Selected EU Member States 2010*, European Network for Rural Development, NRN Thematic Initiative on Social Farming, European Communities.
- Onida, M. (2016), *La montagna nelle politiche dell'Unione europea: le terre alte figlie di un dio minore*, in "Scienze del territorio", 4, pp. 58-66.
- Onida, M. (2009), *Plaidoyer pour une politique communautaire des montagnes: l'exemple à prendre de la Convention alpine*, in "Revue du Droit de l'Union européenne", 4, pp. 739-782.
- Pacciani, A., Belletti, G., Marescotti, A. (2003), *Strategie di valorizzazione dei prodotti tipici e sviluppo rurale: il ruolo delle denominazioni geografiche*, in *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, a cura di Arzeni, A., Esposti, R., Sotte, F., Milano, FrancoAngeli, pp. 235-263.
- Pagnotta, G. (2020), *Dalla quantità alla qualità. Lo scandalo del vino al metanolo del 1986 e i suoi effetti*, in *Il settore agroalimentare nella storia dell'economia europea*, a cura di E. Ritrovato, E., Gregorini, G., Milano, FrancoAngeli.
- Palermo, F.C. (2022), *Nuove norme per le zone montane. Il DDL Montagna 2022*, Soveria Manelli, Rubbettino.

- Panzin, F. (a cura di) (2018), *Prati urbani / City meadows. I prati colti nel paesaggio della città / Community fields in urban landscapes*, Treviso, Fondazione Benetton.
- Paolini, F. (2009), *Breve storia dell'ambiente nel Novecento*, Roma, Carocci.
- Pareglio, S. (2007), *Agricoltura, sviluppo rurale e politica regionale nell'Unione Europea. Profili concorrenti nella programmazione e nella pianificazione dei territori rurali*, Milano, FrancoAngeli, pp. 40-44.
- Parrott, N., Wilson, N., Murdoch, J. (2002), *Spatializing quality: regional protection and the alternative geography of food*, in «European Urban and Regional Studies», 9, 3, pp. 241-261.
- Patel, R. (2009), *Food sovereignty*, in “The Journal of Peasant Studies”, 36, 3, pp. 663-706
- Pazzagli, R. (2013), *Dall'esodo ai ritorni. Le condizioni, le politiche, le pratiche*, in *Dall'esodo rurale al ritorno della campagna.*, Aracne, Roma, pp. 249-270.
- Pearson, C., Pilgrim, S., Pretty, J. (a cura di) (2010), *Urban Agriculture: Diverse Activities and Benefits for City Society*, London, Earthscan.
- Pedrini Palmieri, E. (1990), *L'impresa agricola oggi: una comparazione europea*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. II. Uomini e classi*, a cura di Bevilacqua, P., Venezia, Marsilio, pp. 467-499.
- Pennacchi, F., Ventura, F. (2001), *Nuovi orientamenti della politica agraria in Umbria*, in *La politica agraria delle regioni italiane. Caratteristiche strutturali e tendenze evolutive*, a cura di Prestamburgo, M., Milano, FrancoAngeli, pp. 339-377.
- Pettinella, D. (2020), *Boschi e green economy: un progetto necessario*, in *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di De Rossi, Antonio, Roma Donzelli, pp. 471-486.
- Piano regionale di sviluppo (1973). Piano regionale di sviluppo. Stralcio di legislatura anni 1973-95*, Perugia, Regione Umbria

- Pike, A. (2009), *Geographies of brands and branding*, in “Progress in Human Geography”, 33, 1, pp. 619-645.
- Piorr, A. (2011), *Agricultural and Rural Development*, in *Peri-urbanisation in Europe: Towards European Policies to Sustain Urban-rural Futures: Synthesis Report*, a cura di Piorr, A., Ravetz, J., Tosics, I., Copenhagen, University of Copenhagen, pp. 96-102.
- Piorr, A. (2011), *Food and farming*, in *Peri-urbanisation in Europe: Towards European Policies to Sustain Urban-rural Futures: Synthesis Report*, a cura di Piorr, A., Ravetz, J., Tosics, I., Copenhagen, University of Copenhagen, pp. 65-71.
- Piorr, A., Muller, K. (a cura di) (2009), *Rural Landscapes and Agricultural Policies in Europe*, New York, Springer.
- Pluijm, R. van der, Melissen, J. (2007), *City diplomacy: the expanding role of cities in international politics*, *Clingendael Diplomacy Papers*, 10, p. 1314.
- Politi, G. (2014), *Le sfide dell'agricoltura: fame, land grabbing, tutela del territorio, innovazione*, in *Bioresistenze, cittadini per il territorio: l'agricoltura responsabile*, a cura di Turus, G., Padova, Esedra editrice, pp. 53-76
- Pompei, F. (2007), *L'evoluzione dell'agricoltura umbra: i mutamenti economico-strutturali e il lavoro dal 1960 ad oggi*, in *Cambiamenti strutturali e funzionali del sistema agroalimentare in Umbria*, a cura Pennacchi, F., Marchini, A., Perugia, Ali&no, pp. 60-101.
- Prete, F. (2018), *Agricoltura sociale e welfare (r)innovato tra radicamento locale e tensioni globali*, in *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, XV World Congress of Agricultural Law, Poznań.
- Prodotti tipici e sviluppo locale. Il ruolo delle produzioni di qualità nel futuro dell'agricoltura italiana* (2000), Milano, Il Sole 24 Ore.
- Prosperi, P., Moragues-Faus, A., Sonnino, R., Devereux, C. (2015), *Measuring progress towards sustainable food cities: Sustainability and food security indicators*, Report of the ESRC financed project Enhancing the impact of sustainable urban food strategies.

- Puente Asuero, R. (2013), *La agricultura urbana y periurbana en España. Desafíos actuales y tendencias*, “AE. Revista de agroecología de divulgación”, 16, pp. 10-13.
- Regioni e agricoltura. Relazione e dibattito* (1972), Milano, Giuffrè, p. 11.
- Research for AGRI Committee-Urban and Peri-urban Agriculture in the EU. Agriculture and Rural Development* (2017), Brussels, Centre for Agricultural Landscape Research (ZALF).
- Riccoli, N. (2019), *L’impresa agricola sociale verso nuove forme di attività connesse*, in “Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente”, 3 [<https://www.rivistadga.it/limpresa-agricola-sociale-verso-nuove-forme-di-attivita-connesse>]
- Riolfo, V. (2019), *L’impresa agricola “sociale” e l’impresa sociale “in agricoltura”*, in “Il Diritto dell’Agricoltura”, 3 [<https://www.rivistadga.it/limpresa-agricola-sociale-verso-nuove-forme-di-attivita-connesse>]
- Roiatti, F. (2011), *La rivoluzione della lattuga. Si può riscrivere l’economia del cibo?*, Milano, EGEA.
- Rosenau, J.N. (1990), *Turbulence in world politics: A theory of change and continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Salameo Teixidó, L., Ribes Ortega, C., Muñoz Gómez, M.J. (2022), *La producción y el desarrollo sostenibles en la cadena agroalimentaria. La sostenibilidad desde la granja a la mesa*, in *Producción y desarrollo sostenible en la Unión Europea y en España. Atención principal al sistema agroalimentario y rural*, a cura di Colom Gorgues, A., Florencia Guiu, R.M., Navarra, Aranzadi.
- Sassen, S. (2014), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell’economia globale*, Bologna, Il Mulino.
- Sassi, M. (2009), *La normativa sui distretti rurali e agroalimentari di qualità: indicazioni operative e stato di attuazione*, Collana Working Paper Economia Alimentare e Agroindustriale, Università degli Studi di Pavia - Dipartimento di Ricerche Aziendali “Riccardo Argenziano”, 2, Pavia.

- Savelli, A. (2004), *Turismo, territorio, identità. Ricerche ed esperienze nell'area mediterranea*, Milano, FrancoAngeli.
- Scichilone, L. (2008), *L'Europa e la sfida ecologica: storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, Bologna, il Mulino.
- Sereni, E. (1956), *Il vecchio e nuovo nelle campagne italiana*, Roma, Editori Riuniti.
- Shawa, Brian J., Vlieta, Jasper van, Verburg, Peter H. (2020), *The peri-urbanization of Europe: A systematic review of a multifaceted process*, "Landscape and Urban Planning", 196, pp. 1-11.
- Shiva, V (2009), *Campi di battaglia. Biodiversità e agricoltura industriale*, Milano, Edizioni Ambiente.
- Skuras, D., Dimara, E. (2004), *Regional Image and the Consumption of Regionally Denominated Products*, in "Urban Studies", 41, 1, pp. 801-815.
- Smith G., Berruti, G. (2023), *The Landscapes of Italian Food. Local Development and Healthy Practices*, London&New York, Routledge, pp. 116-118.
- Sotte, F. (2002), *L'avvio della politica agricola comune europea e l'agricoltura italiana*, in *Esodo e ritorno. I contadini italiani dalla grande trasformazione a oggi*, a cura di Nenci, G., Gotti, G., Roma, Viella, pp. 41-66.
- Sotte, F. (2023), *La Politica Europea. Storia e analisi*, Firenze, Firenze University Press.
- Sonnino, R. (2018), *How Universities and Research Institutions Can Support Design Thinking in Food Policy Definition*, in BCFN, MUFPP "Food & Cities. The role of cities for achieving the Sustainable Development Goals".
- Stefanetti, M. (a cura di) (1996), *Venticinque anni di vita della Regione dell'Umbria*, Perugia, Regione dell'Umbria, Consiglio Regionale.
- Stone, C.N. (1993), *Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach*, in "Journal of Urban Affairs", 15-1, pp.
- Taibi, C.D. (2019), *Sete di terra. Cent'anni di lotte contadine: dall'Unità d'Italia alla riforma agraria in Sicilia*, Lecce, Youcanprint.

- Tedeschi, P., Vaquero Piñeiro, M. (2018), *L'agricoltura italiana dagli anni '30 al nuovo millennio nelle ricerche dell'Istat: crescita produttiva e benessere*, in *Trasformazioni e risposte economico-finanziarie della società italiana nel lungo periodo*, a cura di Strangio, D., FrancoAngeli, Milano, pp. 141-168.
- Thornton, A., (a cura di) (2020), *Urban Food Democracy and Governance in North and South*, London, Palgrave Macmillan.
- Timothy, D.J., Boyd, SW. (2003), *Heritage Tourism*, Harlow, Prentice Hall.
- Tocaceli, D. (2012), *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle regioni e le prospettive verso il 2020*, Roma, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.
- Tolaini, R. (2019), *La ricerca sullo spopolamento montano nel contesto dell'inchiesta dell'Inea di Arrigo Serpieri*, in *Via dalla montagna. Lo spopolamento montano in Italia (1932-1938) la ricerca sull'area friulana di Michele Gortani e Giacomo Pittoni*, a cura di Fornasin, A., Lorenzini, C., Udine, Forum, pp. 27-38.
- Torquati, B., Santucci, F.M., Musotti, F. (2006), *Agricoltura e paesaggio in Umbria e Lazio*, in *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, a cura di Marangon, F., Milano, FrancoAngeli, pp. 219-240.
- Torrades, S. (2001), *La enfermedad de las vacas locas*, in "Offarm", 20, 3, pp. 110-116.
- Tosco, C. (2007), *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna.
- Truffelli, C. (2009), *Distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità: serve la legge?*, in *Ruritalia. La rivincita delle campagne*, a cura Barberis, C., pp. 321-330.
- Tulla, A., et al. (2017), *New approaches to sustainable rural development: social farming as an opportunity in Europe?*, "Human Geographies", 11, 1, pp. 25-40.

- Tulla, A, et al. (2014), *Rural and Regional Development Policies in Europe: Social Farming in the Common Strategic Framework (Horizon 2020)*, in “Journal of Urban and Regional Analysis”, 6, 1, pp. 35-51.
- van der Ploeg, J.D. (2008), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, Donzelli.
- van der Ploeg, J.D. (2023), *La rinascita dell'agricoltura contadina e il suo impatto paesaggistico*, in *Il paesaggio agrario italiano. Sessant'anni di trasformazioni da Emilio Sereni a oggi (1961-2021)*, a cura di Tosco, C., Bonini, G., Roma, Viella, pp. 173-182.
- Vaquero Piñeiro, M. (2014), *Insegnare, disciplinare e governare l'agricoltura*, in *Storia dell'Umbria dall'Unità a oggi. Uomini e risorse*, a cura di Tosti, M., Venezia, Marsilio, pp. 176-180.
- Vaquero Piñeiro, M. (2019), *Agricoltura e ambiente nello sviluppo economico (1971-2017)*, in *La Regione e l'Umbria. L'istituzione e la società dal 1970 a oggi. Economia e società*, a cura di Tosti, M., Venezia, Marsilio, 2019, pp. 69-96
- Vaquero Piñeiro, M., Giommi, F. (2017), *Tipico e tipicità territoriali nell'Italia centrale: nuovi modelli di sviluppo economico?*, in *L'Italia centrale tra Medioevo e contemporaneità. Sistemi economici e culturali a confronto*, a cura di Di Stefano, E., Gentilucci, C.E., Ancona, Consiglio Regionale delle Marche, pp. 209-228.
- Vaquero Piñeiro, M., Tavani, S. (2020) *Food e relazioni internazionali: il caso del Milan Urban Food Policy Pact*, “Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée modernes et contemporaines”, 131, 1, pp. 237-248.
- Vaquero Piñeiro, M., de Salvo, P., Giommi, F. (2019), *Rural Tourism and Territorial Development in Italy*, in *Sustainable Rural Development*, a cura di Mihai, F.-C., London, IntechOpen, pp. 145-164.
- Véron, J. (2006), *L'urbanizzazione del mondo*, Bologna, il Mulino.
- Volpi, M (2016), *Profili storico-istituzionali e sociali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, a cura di Volpi, M., Clementi, F., Torino, Giappichelli, pp. 3-29.

- Wienges, S. (2009), *Governance in global policy networks. Individual strategies and collective action in five sustainable energy-related Type II Partnership*, Bruxelles-New York-Oxford, Peter Lang.
- Winter, M. (2003), *Geographies of food: agro-food geographies – making reconnections*, in “Progress in Human Geography”, 24, 4, pp. 505-513.
- Wittman, H. (2009), *Reworking the metabolic rift: La Vía Campesina, agrarian citizenship, and food sovereignty*, in “The Journal of Peasant Studies”, 36, 4, pp. 805-826.
- Zangheri, R. (1976), *Movimento contadino e storia d'Italia. Riflessioni sulla storiografia del dopoguerra*, “Studi storici”, XXVII, 4, pp. 5-33.
- Zasada, I., *et al.* (2012), *Rural–Urban Regions: A Spatial Approach to Define Urban–Rural Relationships in Europe*, in *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*, a cura di Nilson, K., Berlin, Springer, pp. 45-68.
- Zeeuw, H. de, Drechsel, P., (a cura di) (2015), *Cities and agriculture. Developing resilient urban food systems*, London, Routledge.
- Zimmermann, C. (1996), *L'era delle metropoli*, Bologna, il Mulino.