



ACCADEMIA DEI GEORGOFILI

**PER UNA PAC AL FUTURO:  
TRA TRANSIZIONE E  
CAMBIAMENTO**

**INCONTRO WEB**

**15 febbraio 2021**

*Raccolta dei Riassunti*

# PROGRAMMA

14.30 - Saluti e presentazione dell'iniziativa

ALESSANDRO PACCIANI, Accademia dei Georgofili - Presidente Centro Studi GAIA

Relazioni

PAOLO DE CASTRO, Coordinatore S&D, Commissione Agricoltura del P.E  
*Il cammino della nuova PAC nella dimensione europea*

ALESSANDRO MONTELEONE, CREA - PB - RRN  
*Il punto sul Piano Strategico Nazionale*

Interventi programmati

Coordina: DANIELA TOCCACELI, Direttrice del Centro Studi GAIA

GIULIO MALORGIO, Presidente SIDEA - Università di Bologna

FERDINANDO ALBISINNI, Università degli Studi della Tuscia

GIANLUCA BRUNORI, Università di Pisa

FABIAN CAPITANIO, Università Federico II - Napoli

ANGELO FRASCARELLI, Università degli Studi di Perugia

ANDREA MARESCOTTI, Università degli Studi di Firenze

PIETRO PULINA, Università degli Studi di Sassari

LUIGI COSTATO, Università di Ferrara

EUGENIO POMARICI, Università degli Studi di Padova

CARLO RUSSO, Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

FRANCO SOTTE, Università di Ancona

17.30 - Conclusioni

## **PRESENTAZIONE**

Nel 2022 si contano sessanta anni dall'avvio della PAC e ci troveremo in un momento culmine per il varo della nuova riforma che sarà in vigore dal 2023 al 2027.

Il biennio 2021/2022 è coperto dal Regolamento transitorio che utilizza le nuove risorse del Quadro Finanziario Pluriennale garantendo, con le vecchie regole, la transizione tra i due periodi di programmazione. Ad esse si aggiungono le risorse per lo sviluppo rurale del Next Generation EU.

Nel corso dei sessanta anni sono cambiati, progressivamente e anche radicalmente, obiettivi e strumenti della PAC, mantenendo però strategico l'obiettivo di un reddito equo per gli agricoltori.

Le cause del ritardo dell'avvio del nuovo periodo di programmazione sono note e influiranno sull'impostazione della nuova PAC che verrà a collocarsi nello scenario generale del "Green Deal" e, in particolare, della implementazione della strategia "Farm to Fork" prevista nella revisione di medio termine nel 2025.

Si apre quindi uno scenario complesso nel quale gli elementi di incertezza richiedono un approfondimento per comprendere come la PAC sarà capace di interpretare le aspettative dell'agricoltura che dipende sempre più dal contesto internazionale, dall'applicazione delle politiche europee su scala nazionale e regionale e dalla capacità del sistema di innovarsi e riqualificare le proprie risorse.

L'Accademia dei Georgofili, attraverso il proprio Centro Studi GAIA, in questo peculiare momento di separazione e distanza fisica, intende aprire uno spazio che avvicina gli accademici, economisti, giuristi e imprese, per svolgere in più incontri una riflessione che sappia dare spazio a molte voci, agli avanzamenti della ricerca, ed approfondire i molteplici profili che caratterizzano la PAC e le incognite del momento attuale.

# INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE E COOPERAZIONE

*Giulio Malorgio*

*Presidente Sidea - Università di Bologna*

Il passaggio da una politica agricola comune “accoppiata” basata su un sistema di sostegno al prezzo dei prodotti agricoli ad un sistema “disaccoppiato” di sostegno ai produttori agricoli ha spostato gradualmente l’attenzione della PAC dal settore strettamente agricolo all’intero sistema agroalimentare. Inoltre, si è venuta ad ampliare nel tempo la funzione stessa del settore agricolo, funzione che va molto oltre la semplice produzione di beni svolgendo sempre più una serie di servizi e funzioni ambientali e sociali.

L’orientamento al mercato dell’impresa agraria rende sempre più necessaria una collaborazione tra le imprese a monte e a valle al fine far fronte alle richieste della società civile e nello stesso tempo di mitigare le problematiche relative alla trasparenza delle informazioni sui prezzi e sui mercati.

Tali argomentazioni rientrano a pieno titolo tra gli obiettivi specifici della riforma della PAC nell’intento di attenuare le distorsioni di mercato e migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore.

Gli strumenti adottati in passato (OP, AOP, cooperazione, accordi contrattuali), seppur rinnovati e rafforzati nella proposta di riforma, non sempre hanno manifestato la capacità di aggregare e agevolare le relazioni commerciali all’interno del sistema agroalimentare al fine di eliminare qualsiasi forme di fallimento di mercato. L’introduzione delle innovazioni tecnologiche e organizzative determina un notevole scambio di dati e informazioni tra gli operatori della filiera. Pertanto, tali strumenti se utilizzati in maniera sistemica e integrata, attraverso un efficace partenariato pubblico-privato e con procedure snelle e diversificate, potrebbero contribuire a correggere le distorsioni di mercato e, pertanto, bilanciare la creazione e distribuzione del valore lungo la catena alimentare.

# LA NUOVA PAC, TRA GREEN DEAL E PANDEMIA

*Ferdinando Albisinni*

*Università degli Studi della Tuscia*

Nel 2018 la Commissione ha presentato le proposte di riforma, per definire il nuovo quadro disciplinare e finanziario della PAC per il terzo decennio.

La disciplina della PAC introdotta nel 2013 aveva valorizzato il recupero di una dimensione produttiva dell'attività agricola, muovendo dal presupposto che "A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security."

Le proposte di riforma del 2018, pur muovendo dalla considerazione che "I prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, diminuiti da fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze" (punto 1), non parlavano più di global food security né di EU food industry, insistendo invece sui profili ambientali, e sull'esigenza di "Efficienza normativa e semplificazione".

Lo scenario in cui opera la PAC è però profondamente cambiato in questi due anni.

Il Parlamento EU ha emendato in modo significativo le definizioni proposte dalla Commissione.

In parallelo, la crisi cagionata dalla pandemia ha riportato in primo piano le politiche della sicurezza. Il documento del maggio 2020, A Farm to Fork Strategy esplicitamente individua l'esigenza di coniugare sustainable food production e food security. Da ultimo il documento del dicembre 2020 sui piani strategici nazionali insiste sulla necessità di "Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security", recuperando la food security come finalità essenziale e connotante della PAC.

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

# LA NUOVA PAC DI FRONTE ALLA SFIDA DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

*Gianluca Brunori*  
*Università di Pisa*

Nel mio intervento vorrei soffermare l'attenzione sul ruolo che la digitalizzazione potrà giocare nella formulazione e nell'applicazione della politica agraria comune.

Dobbiamo distinguere due aree su cui la digitalizzazione giocherà un ruolo importante: la digitalizzazione come fattore di trasformazione del ciclo di policy e la digitalizzazione come obiettivo di policy. La prima riguarda in che modo la trasformazione digitale riguarderà il disegno, l'implementazione e la valutazione delle politiche. La nuova PAC si caratterizza per essere performance-based, e questo potrebbe cambiare notevolmente il modo con cui il rapporto tra beneficiario e policy maker sarà strutturato. Peraltro, l'efficacia di queste politiche dipenderà dalla capacità di disporre di dati sufficienti a valutare queste performance. Come sappiamo, fino ad ora la politica agricola europea è stata criticata anche in sedi istituzionali per non avere un efficace sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche. Recenti sviluppi mostrano che molte cose potrebbero cambiare nel futuro, a partire dall'uso dei dati satellitari e quelli dei droni a fini di controllo. Inoltre, la digitalizzazione è attesa come una delle soluzioni al problema della complessità amministrativa, che allunga i tempi e aumenta i costi di transazione.

Per quello che riguarda la digitalizzazione come obiettivo, è noto che il piano strategico prevede una sezione dedicata a questo tema, all'interno del capitolo sull'innovazione e sui sistemi di conoscenza. A quanto mi risulta, la riflessione sul modo con cui la digitalizzazione sarà presa in considerazione è ancora all'inizio, ed è importante in questa fase sottolineare che il tema della digitalizzazione è un tema trasversale, e bisognerà evitare che si riduca all'incentivazione dell'acquisto di trattori intelligenti o di sensori.

Inoltre, bisogna considerare che il digital divide riguarda sia le infrastrutture che il capitale umano, ed è un processo dinamico legato ai processi innovazione. Ogni volta che una innovazione viene introdotta si generano vincitori e sconfitti, ed è importante capire in anticipo se i costi saranno superiori ai benefici, e quali, tra le soluzioni socio-tecniche disponibili, siano le più adatte alle specifiche situazioni del nostro paese.

# LA GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA NEI NUOVI SCENARI. CRITICITÀ, COMPLESSITÀ ED EFFICACIA DELL'INTERVENTO PUBBLICO

*Fabian Capitanio*  
*Università Federico II - Napoli*

Ogni imprenditore non conosce con certezza, a priori, il risultato economico delle proprie scelte aziendali. Tale affermazione è tanto più vera per il settore primario dove il carattere biologico dell'attività, e l'incertezza dei mercati, diminuiscono la capacità di controllo da parte dell'imprenditore sui fattori della produzione.

A queste considerazioni "tradizionali" si aggiungono elementi di rischiosità in termini di reddito agricolo innovativi rispetto al passato che, fino alla fine del secolo scorso, i cui effetti in passato sono stati mitigati dalla Pac. Oggi, infatti, l'agricoltore europeo si muove in uno scenario assolutamente inedito con una progressiva ridefinizione del sostegno pubblico all'agricoltura e una crescente competitività che anima i mercati internazionali e che ne accresce sensibilmente l'esposizione al rischio. L'aleatorietà dei risultati economici è quindi amplificata dalla maggiore variabilità che caratterizza, in questi ultimi anni, sia l'andamento climatico sia quello dei prezzi, accentuando la potenziale di pericolosità di ognuna delle diverse tipologie di rischio classicamente definite: *di produzione, di mercato, finanziario, istituzionale*.

Oggi la partita si gioca su un terreno sempre più complesso; l'inverno del 2020 è stato il più caldo degli ultimi 200 anni, così come lo era stato quello precedente. Questo trend sta facendo entrare la gestione del rischio nell'era dell'incertezza, con evidenti problematiche nella pianificazione aziendale di un settore come quello primario che in modo cruciale dipende dall'alea del meteo. Il passaggio dal rischio all'incertezza pone in primo piano il ruolo della ricerca, a supporto del decisore pubblico, per trovare risposte nuove a problemi assolutamente inediti

# I VANTAGGI DEL FLATE RATE E DELL'ABOLIZIONE DEI TITOLI

Angelo Frascarelli  
Università degli Studi di Perugia

Una novità della Pac post 2020, a cui prestare un'adeguata attenzione, è la nuova denominazione del pagamento di base (Commissione europea, 2018), riportata nella proposta di regolamento come “*Sostegno di base al reddito per la sostenibilità*”. Tale denominazione chiarisce e giustifica il ruolo del sostegno diretto agli agricoltori: un aiuto al reddito per remunerare il contributo degli agricoltori alla sostenibilità.

In altre parole, il nuovo pagamento è un sostegno al reddito per colmare il divario tra il reddito degli agricoltori e quello degli altri settori (Ciliberti, Frascarelli, 2018), accrescendone la resilienza e tenendo conto che l'agricoltura è un settore che produce beni pubblici ambientali (Matthews, 2017); il sostegno quindi è un corrispettivo per la sostenibilità, delineata dal *corpus* degli impegni della condizionalità a cui l'agricoltore deve sottostare.

La nuova denominazione “*Sostegno di base al reddito per la sostenibilità*” risponde, quindi, in modo inequivocabile ai detrattori dei pagamenti diretti (Sotte, 2017), chiarendone le finalità che sono perseguite in modo uniforme su tutta la superficie agricola dell'Unione, qualificando la Pac come una politica veramente europea.

Un'altra novità del pagamento di base riguarda i criteri di fissazione dell'importo che potranno avvenire secondo due modalità, a discrezione degli Stati membri:

1. pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile, ovvero un pagamento legato alla superficie, senza titoli;
2. attribuzione del sostegno sulla base di titoli all'aiuto; in altre parole, gli Stati membri possono decidere di continuare a concedere il sostegno di base al reddito sulla base dei titoli all'aiuto.

Con la nuova Pac post 2020, l'Ue offre la possibilità di superare il regime dei titoli all'aiuto per passare al pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile (*flat rate*). Il livello del pagamento si ottiene dividendo la dotazione finanziaria annuale del paese per la sua superficie agricola ammissibile.

In alternativa al *flat rate* senza titoli, lo Stato membro può continuare a concedere il sostegno al reddito di base sulla base dei titoli all'aiuto. In tal caso, la nuova Pac impone un processo di convergenza dei pagamenti storici.

Il passaggio dai pagamenti storici al sistema forfettario, accompagnato dall'abolizione dei titoli, offre due importanti vantaggi: la giustificazione e la semplificazione.

A lungo andare il modello storico, basato sui diritti pregressi, è difficile da giustificare: non si capisce oggi, e ancora meno domani, il motivo per cui agricoltori che possono esercitare attività agricole analoghe debbano percepire pagamenti diretti molto differenziati, creando disparità di concorrenza. Il fatto che tali pagamenti derivino da una diversa situazione produttiva nel periodo 2000-2002 non giustifica il permanere di tali differenze.

Il modello regionale (*flat rate*) con l'abolizione dei titoli offre molti vantaggi: consente anche di migliorare la sostenibilità interna della Pac nei confronti dei cittadini europei, elimina le critiche al modello storico di disaccoppiamento che «cristallizza e rende pienamente visibili i pagamenti diretti, indebolendoli dal punto di vista della loro giustificazione sociale ed economica» (Henke, 2004), tanto più in quanto sono legati allo *status* storico - di agricoltore piuttosto che a comportamenti "virtuosi".

L'abolizione dei titoli introduce una forte semplificazione nella gestione dei pagamenti diretti, con la soppressione del Registro Titoli e del trasferimento dei titoli, che ha generato una notevole complessità. Inoltre, i pagamenti senza titoli favoriscono la mobilità della terra e degli affitti, liberati dalla vischiosità dell'abbinamento ai titoli, stimola l'orientamento al mercato, tramite l'azzeramento dei titoli di valore elevato che inducono alcuni agricoltori ad "accontentarsi" del sostegno della Pac (Frascarelli, 2019).

Gli unici (deboli) vantaggi al mantenimento dei titoli sono l'accettabilità politico-sindacale più elevata, una graduale transizione verso l'uniformazione del sostegno, senza impatti rilevanti sui redditi, e il mantenimento di un sostegno più elevato per alcuni settori strategici (latte, tabacco, carne bovina, grano duro, olivo).

Alla luce della netta predominanza dei vantaggi del *flat rate*, ci si aspettava una proposta della Commissione con la messa in soffitta dei riferimenti storici e il passaggio definitivo verso un pagamento uniforme, invece la scelta è ancora una volta lasciata agli Stati membri (Commissione europea, 2018).

# **LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NELLA REVISIONE DELLA POLITICA UE DELLA QUALITÀ**

*Andrea Marescotti  
Università degli Studi di Firenze*

La Commissione dell'UE ha approvato recentemente la Strategia Farm to Fork, che comprende anche l'obiettivo di rafforzare il quadro normativo sugli schemi di qualità per migliorarne il contributo alla sostenibilità delle produzioni, nonché rafforzare la posizione degli agricoltori e in particolare dei produttori di prodotti a Indicazione Geografica (DOP e IGP) nelle filiere agro-alimentari. Anche le conclusioni del Consiglio delle Comunità Europee sulla strategia Farm to Fork auspicano una migliore integrazione dei principi di sviluppo sostenibile nella politica UE sulla qualità alimentare.

Sebbene i regolamenti sulle DOP e IGP non menzionino mai esplicitamente la sostenibilità ambientale come possibile obiettivo della protezione, essendo concepiti essenzialmente come strumento di tutela di diritti di proprietà intellettuale e come strumento di differenziazione e marketing per i produttori del sistema agro-alimentare, il dibattito sul “greening” della protezione UE risale almeno alla consultazione sul Green Paper sulla politica di qualità nel 2008.

Certamente le potenzialità delle produzioni DOP e IGP di contribuire al miglioramento della sostenibilità sono alte, in quanto produzioni legate alle risorse naturali e umane specifiche di una determinata località.

Tuttavia la diversità della tipologia delle produzioni e dei contenuti dei disciplinari di produzione, nonché le diverse sensibilità sul tema della valorizzazione delle produzioni tipiche di qualità che esiste nei diversi paesi dell'UE, fa sì che gli effetti delle produzioni DOP e IGP sulla sostenibilità ambientale (e anche sociale ed economica) siano molto diversi, e in taluni casi perfino dubbi.

L'intervento vuole discutere sull'opportunità di prevedere all'interno dei disciplinari di produzione l'introduzione di norme minime in materia ambientale, offrendo alcune prime considerazioni.

# **LA TRANSIZIONE VERSO UN MODELLO AGRO-ALIMENTARE CIRCOLARE**

*Pietro Pulina*

*Università degli Studi di Sassari*

La pandemia da COVID-19 ha rivelato la natura fragile del modello produttivo e di consumo finora condotto in gran parte del mondo e ha indotto le principali autorità governative a programmare il sostegno alla transizione verso nuovi paradigmi comportamentali, gestionali e relazionali, che mirano a scongiurare ulteriori conseguenze catastrofiche. Si stima infatti che, in assenza di adeguate contromisure, entro la fine del XXI secolo la temperatura media sulla Terra si riscalderebbe di 3,2°C, un risultato ben peggiore di quello (inferiore ai 2°C) definito dalla Conferenza di Parigi, nella quale – tra l’altro – si intendeva perseguire il traguardo delle zero emissioni entro il 2044. Nel 2019, intanto, sono state emesse nell’atmosfera 59,1 Gt di gas serra, di cui il 26% si deve alle attività agricole e forestali. Nel complesso, 10 Gt di emissioni sono legate al soddisfacimento dei bisogni alimentari, mentre le perdite e gli sprechi lungo la catena food sono responsabili dell’8% delle emissioni globali. I primi segnali del riscaldamento globale provengono dai sempre più frequenti eventi estremi, quali diluvi, frane, incendi e dall’accelerazione di processi storicamente lunghi e gradualmente, come la desertificazione e le traslazioni dei confini tra le zone climatiche. I fenomeni migratori e le disuguaglianze crescenti sono in parte riconducibili a tali processi.

Il passaggio dal paradigma lineare (take-make-waste) a quello circolare non è dunque più procrastinabile: è opinione comune che il 2021 – anno nel quale è previsto l’aggiornamento dell’Accordo di Parigi – sia la data del non ritorno nel processo della concreta assunzione di impegni per scongiurare la catastrofe climatica. La Commissione Europea si è posizionata in prima fila in questa iniziativa fin dal proprio insediamento, allorché volle caratterizzare il proprio mandato attraverso il Green Deal, la comunicazione in cui si prevede un piano d’azione finalizzato a conseguire la neutralità climatica entro il 2050. In tale cornice d’intenti sono racchiusi altrettanti programmi specifici, tra cui il Circular Economy Action Plan e, con riferimento al settore primario, le strategie “Farm to Fork” e “Biodiversity”. La nuova PAC dovrà necessariamente collocarsi organicamente in questo ambito istituzionale attraverso misure puntuali destinate a supportare la transizione del settore verso il nuovo paradigma auspicato. Si tratta, a ben vedere, di una rivoluzione culturale che colpisce la concezione stessa di settore agricolo che, da sistema di produzione dedicato al soddisfacimento di bisogni primari, diviene operatore chiamato alla gestione oculata e sostenibile delle risorse naturali e dell’ambiente. La

natura stessa, da fonte di risorse e contenitore dei residui dei processi, diviene portatore di interessi al pari della collettività, dei consumatori e delle imprese.

La presente comunicazione discute il posizionamento dell'economia circolare nel più ampio ambito della sostenibilità, intesa nella triplice dimensione ambientale, economica e sociale, e propone una prima misurazione del grado di circolarità dei processi produttivi a livello territoriale. La discussione dei risultati sarà utile per procedere ad alcune indicazioni normative in materia di riduzione del cosiddetto "Circularity Gap", che misura la distanza dalla piena efficienza del processo di riuso e riciclo della materia impiegata nei processi di produzione e consumo. Tali indicazioni saranno puntualmente riscontrate nelle nuove strategie europee di mitigazione climatica, con riferimento specifico alle implicazioni operative della loro applicazione negli assetti gestionali e strutturali delle imprese agroalimentari.

# **INTERVENTO PROGRAMMATO**

*Luigi Costato*

*Università degli Studi di Ferrara*

Dell'involuzione della Pac, dal I piano Mansholt al disaccoppiamento all'incitamento a non produrre, partendo dall'invenzione dell'agricoltura.

# **PER UNA PAC AL FUTURO: TRA TRANSIZIONE E CAMBIAMENTI**

*Eugenio Pomarici*

*Università degli Studi di Padova*

L'intervento PAC per il settore vitivinicolo ha sempre avuto caratteristiche eccentriche, e attualmente è caratterizzato da un "regime di aiuto" con misure strutturali e congiunturali destinate principalmente a singole imprese agricole o non agricole, normazione specifica anche per le DO/IG, poteri specifici degli organismi interprofessionali sulla regolazione dell'offerta, vincoli sui nuovi vigneti.

Tutto ciò è stato confermato dalla riforma, ritenendo la Commissione che il vino ha funzionato bene, pur se appare necessario rendere più incisive le azioni per l'ambiente. Su questa linea la riforma apre all'utilizzazione nelle denominazioni degli ibridi resistenti alle principali crittogame, affidando comunque delle misure di spesa l'evoluzione del settore verso una maggiore sostenibilità ambientale.

La programmazione di tutte le misure nell'ambito del Piano Strategico della PAC può certamente rappresentare una importante occasione per rendere più efficace il sostegno al settore con nel quadro di un coordinamento tra le diverse politiche di spesa – intervento settoriale, sviluppo rurale e pagamenti diretti – anche nella prospettiva di un recupero delle aree attualmente in difficoltà e possibilmente favorendo l'integrazione interregionale dei sistemi di offerta. Sarà necessario per cogliere questa opportunità un grande sforzo di analisi e condivisione di linee strategiche.

Sul piano regolamentare la riforma dovrebbe portare ad un avvicinamento dell'etichettatura del vino a quella degli altri alimenti e una inclusione nel perimetro PAC dei prodotti da dealcolizzazione e modifiche delle norme sulle denominazioni e indicazioni geografiche che dovranno essere attentamente valutate nelle loro implicazioni.

# LA FAIRNESS NELLA PAC

Carlo Russo

Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

La *fairness* – termine anglosassone traducibile come equità, giustizia e correttezza – del sistema agroalimentare è un tema centrale nel dibattito pubblico e politico europeo e globale. Movimenti di produttori agricoli in varie parti del mondo richiedono e sostengono una transizione verso un sistema agroalimentare che non sia solo efficiente ma anche *giusto*, trovando il sostegno della pubblica opinione e dei consumatori.

Questa aspirazione si è tradotta originariamente in una rivendicazione di prezzi giusti e di redditi dignitosi per i produttori (giustizia distributiva) per poi estendersi ad una richiesta di rapporti contrattuali corretti lungo la filiera (giustizia procedurale). In altre parole, emerge l'esigenza di porre maggiore attenzione sul pilastro sociale del "triangolo della sostenibilità", con la convinzione che un sistema ingiusto non possa essere realmente sostenibile.

La risposta fornita dal legislatore comunitario a queste istanze è stata costruita attraverso un lungo e complesso procedimento normativo, reso particolarmente difficile dalla mancanza di un quadro teorico di riferimento condiviso dai portatori di interesse. L'attuale ambito regolamentare può essere contestualizzato attraverso la definizione di *fairness* fornita da Bowie (1988). Secondo l'Autore, un rapporto commerciale si può definire corretto se vi è un equilibrio nel potere contrattuale delle parti e se non è usata costrizione per estorcere alle parti deboli concessioni che queste non avrebbero liberamente assunto. Questa prospettiva mostra come la PAC sia orientata alla promozione della *fairness*, agendo in quattro direzioni: ribilanciando il potere contrattuale (ad esempio con la disciplina delle organizzazioni produttori), riducendo la soggezione delle imprese agricole alle costrizioni degli acquirenti (ad esempio attraverso politiche di sviluppo rurale come il sostegno alle filiere corte), limitando delle concessioni che i contraenti forti possono imporre (la disciplina delle *unfair trading practices*) e provvedendo a mitigare gli effetti sul reddito dell'ingiustizia attraverso le politiche di sostegno.

L'efficacia di queste misure nel promuovere un sistema agroalimentare più equo è ancora da valutare, poiché i risultati dell'intervento pubblico spesso variano a seconda dei contesti e dei settori produttivi. Tuttavia, rimangono diversi temi aperti che la nuova PAC dovrà affrontare. In particolare, la relazione si sofferma sul rapporto fra efficienza e *fairness* e sulla natura disponibile o indisponibile del diritto soggettivo a relazioni contrattuali corrette.

# INTERVENTO PROGRAMMATO

*Franco Sotte*  
*Università di Ancona*

Siamo di fronte straordinari cambiamenti di scenario per l'agricoltura: tecnologici, commerciali, organizzativi, di obiettivi: COP21, SDGs. Il Covid19 impone ulteriori cambiamenti.

La PAC disegnata da Hogan è una evoluzione della PAC 2014-2020. Dipende più dal trascinarsi della politica precedente e non si rapporta adeguatamente ai nuovi fabbisogni. È una politica "separata" dalle altre politiche UE. Privilegia il breve termine e la rendita.

È opportuno insistere con i pagamenti diretti ad ettaro? Ha ancora senso la cross-compliance: sostenibilità come vincolo? Gli eco-schemi in cosa differiscono dal greening? Servono ancora i due pilastri? Con le duplicazioni per ambiente e giovani? Perché la politica di sviluppo rurale è ancora marginalizzata?

Il Green Deal (con le strategie Farm to Fork e per la biodiversità al 2030) e il Next Generation EU indicano degli obiettivi e delle direzioni da prendere che impongono di rivedere quanto proposto da Hogan.

Serve una PAC integrata alle altre politiche UE con obiettivi di lungo periodo. Una strategia di ristrutturazione del settore con al centro l'impresa, l'imprenditore, il profitto. Una politica "forward looking" con misure contrattualizzate per due finalità: (a) nuove tecnologie, diversificazione, competitività, investimenti; (b) beni pubblici con misure mirate per la direct-compliance.

Quanto al "new delivery model", sulla base della sussidiarietà, della regola del "valore aggiunto europeo" e della governance multilivello è l'occasione per una nuova attribuzione di compiti: all'Unione COP21, SDGs e mercato unico, agli SM sviluppo rurale e sostegno dei redditi.