



**Settimana  
della  
Biodiversità  
Pugliese**  
Agricoltura  
Alimentazione  
e Ambiente

**16-21  
MAGGIO  
2022**

**mipaaf**  
ministero delle  
politiche agricole  
alimentari e forestali

  
**REGIONE PUGLIA**  
ASSESSORATO AGRICOLTURA

 **UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO**  
Dipartimento di Scienze Agro-Ambientali  
e Territoriali - DISAAT



Settimana  
della  
Biodiversità  
Pugliese  
Agricoltura  
Alimentazione  
e Ambiente

**16-21**  
**MAGGIO**  
**2022**

**Semi e biodiversità.  
Strumenti giuridici per la  
costruzione di filiere  
agroalimentari sostenibili**

Laura Costantino



Le sementi rappresentano uno dei più importanti fattori della produzione per le imprese agricole e custodiscono un legame autentico con il territorio. D'altro canto, lo sviluppo dell'economia moderna, caratterizzato dalla velocità dell'evoluzione dei processi produttivi, ha condotto ad una rapida trasformazione del valore del seme, in considerazione dell'esigenza di garantire un alto livello di produttività delle piante. L'introduzione delle biotecnologie in agricoltura ha consentito la strutturazione di varietà resistenti, in grado di assicurare un adeguato rendimento, aprendo le porte ai mercati globalizzati.

La complessa legislazione sementiera, avente origini risalenti, necessita di un inquadramento sistematico in considerazione delle sfide, che oggi assumono contenuti nuovi, relative alla tutela della biodiversità e alla strutturazione di filiere agroalimentari sostenibili, con particolare riferimento al ruolo delle risorse genetiche vegetali locali.

La disciplina sementiera ha seguito l'andamento evolutivo della politica agricola europea: i primi interventi della PAC sono stati orientati alla costruzione di un sistema produttivo efficiente, attraverso diverse forme incentivanti la produzione primaria. In questo scenario, la regolamentazione sulle sementi ha fatto da traino ad una scelta di governo orientata al rapido sviluppo delle produzioni primarie, per mezzo dell'introduzione di un sistema di certificazione obbligatorio delle sementi ai fini della commercializzazione.

L'abbandono di pratiche agricole tradizionali e di specie vegetali autoctone è stato incentivato dalla politica europea del primo periodo, orientata ad aumentare la produttività alimentare e il rapido sviluppo delle imprese agricole. In quest'ottica, l'utilizzo di specie autoctone è stato ritenuto inidoneo al raggiungimento degli obiettivi indicati e la disciplina sulle sementi è stata strutturata intorno al sistema delle registrazioni delle varietà, in modo da selezionare quelle ritenute maggiormente produttive, vietando la commercializzazione delle sementi non registrate.

Più recentemente, l'urgenza di intervenire per frenare la perdita di biodiversità ha portato all'emanazione di norme volte prevalentemente ad introdurre strumenti di conservazione delle specie, sulla scorta di interventi legislativi nati nel contesto internazionale, man mano recepiti dalle legislazioni nazionali e dalle politiche agricole ed ambientali europee.

Tuttavia, alla luce del più recente trend normativo europeo, con riferimento agli obiettivi del Green Deal, nel quadro della strutturazione di sistemi alimentari sostenibili, è opportuno focalizzare l'attenzione sulla valorizzazione delle varietà da conservazione, oltre che sulla tutela delle stesse.

Il modello di sistema alimentare sostenibile che è al centro della Comunicazione "From farm to fork", considerato essenziale per conseguire gli obiettivi del Green Deal, dovrà incrementare la redditività dei produttori agricoli, aumentare la competitività e garantire rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento.

Con particolare riferimento al settore delle sementi, la Commissione, nel documento, prevede di adottare "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".

In quest'ottica, dunque, bisognerà individuare gli strumenti normativi utili a consentire all'impresa agricola di trarre maggiore redditività dall'utilizzo di varietà autoctone, assegnando agli obiettivi di tutela della diversità biologica un contenuto non soltanto volto ad assicurare la mera esistenza e conservazione delle varietà, ma anche il loro concreto utilizzo produttivo.

Da ultimo, il Comitato europeo delle Regioni ha presentato un parere sullo sviluppo dell'agroecologia (Parere del Comitato europeo delle regioni, L'agroecologia, (2021/C 106/05), 5 febbraio 2021): le premesse sulle quali si fondano le proposte del Comitato europeo assumo interesse significativo nella misura in cui sottolineano che l'omogeneità e la standardizzazione delle sementi contrastano con gli obiettivi di tutela della biodiversità; e che le aziende agricole che acquistano i fattori della produzione all'interno di sistemi produttivi intensivi, sono più vulnerabili da un punto di vista economico, in considerazione della dipendenza da imprese a monte della produzione.

In quest'ottica, si ritiene essenziale rafforzare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, contribuendo a rinvigorire e rinsaldare l'economia locale. Le proposte che sono state avanzate in vista dell'approvazione della nuova PAC si sostanziano, tra le altre, nel promuovere la diversificazione delle colture, recuperare sementi prodotte localmente perché meglio si adattano al suolo e al clima, anche per mezzo di una modifica della legislazione che liberalizzi l'utilizzo e la commercializzazione delle sementi locali, promuovere lo sviluppo delle filiere corte. A tal fine, il Comitato europeo delle Regioni raccomanda l'adozione di percorsi formativi per gli agricoltori, in modo da favorire il passaggio all'agroecologia; e l'utilizzo di contratti a lungo termine per l'innovazione agroecologica, tra gruppi di agricoltori ed enti pubblici locali e regionali.

Con riferimento agli obiettivi legati alla promozione dello sviluppo locale e del rafforzamento della posizione degli agricoltori lungo la filiera, un utile banco di prova è rappresentato dalla legislazione regionale che, nel fornire strumenti di valorizzazione dei prodotti a chilometro zero, ha utilmente integrato gli obiettivi di tutela della biodiversità di interesse agricolo.

Un'esperienza particolarmente matura in tal senso è rappresentata dalla Legge della Regione Puglia 30 aprile 2018, n. 16, sulla valorizzazione e promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli, introdotta proprio a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale relativa alla precedente legge regionale in materia.

Le disposizioni normative introdotte dalla legge si segnalano per diversi profili di interesse, fra cui l'obiettivo della promozione delle filiere corte per mezzo della valorizzazione delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario, forestale e zootecnico.

E' interessante la definizione di prodotti a chilometro zero offerta dalla legge regionale, ovvero prodotti agricoli e agroalimentari per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo, si producono meno di 25 chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata e che rientrano in un ventaglio di categorie: prodotti provenienti da filiere corte, prodotti di qualità certificata, prodotti stagionali, prodotti di comprovata sostenibilità ambientale calcolata e certificata secondo le modalità di calcolo dell'indice di sostenibilità ambientale sulla base della metodologia Life cycle assessment (LCA), prodotti ittici a miglio zero, prodotti di aree naturali protette, prodotti delle risorse genetiche autoctone, prodotti a marchio collettivo e prodotti agroalimentari tradizionali.

Il legislatore richiede, dunque, la verifica concreta dei benefici agroambientali derivanti dai prodotti a chilometro zero, legati in primo luogo ad un limite massimo di produzione di anidride carbonica e frutto di diverse attività di valorizzazione del territorio, dell'ambiente, delle attività economiche locali sostenibili. Il chilometro zero viene, pertanto, qualificato non in relazione alla vicinanza in termini spaziali, ma in considerazione ai benefici che una filiera più corta offre in termini di tutela ambientale e di valorizzazione delle produzioni locali.

Il legislatore regionale individua strumenti concreti che consentono agli operatori economici di ottenere una maggiore redditività e introducono alternative di mercato rispetto ai modelli tradizionali di produzione agroalimentare, proponendo un utile modello produttivo agli operatori che vogliono valorizzare le produzioni locali.

Gli strumenti di valorizzazione dei prodotti a chilometro zero previsti dalla legge regionale, oltre alla promozione per mezzo degli appalti pubblici (opzione comune in diverse leggi regionali), includono la valorizzazione e promozione di tali prodotti anche nel settore privato, introducendo benefici per le imprese esercenti attività di ristorazione, ricettività, trasformazione dei prodotti e vendita al pubblico operanti nel territorio regionale che, negli approvvigionamenti di prodotti agricoli e agroalimentari acquistano, per almeno il cinquanta per cento, in termine di valore, prodotti a chilometro zero e che, nell'esercizio della propria attività, garantiscono un'adeguata pubblicità di tali prodotti.

Al fine di promuovere la trasformazione dei prodotti agricoli sul territorio, fattore che assume significativa importanza per alcune produzioni regionali, la legge promuove la nascita di centri di trasformazione di comunità (CTC), ovvero associazioni temporanee di scopo al fine di valorizzare i prodotti a chilometro zero, mettendo a disposizione degli operatori del settore produttivo del territorio le strutture tecnologiche per la loro trasformazione.

Consapevole della grande incidenza della distribuzione organizzata sui processi produttivi di filiera, il legislatore prevede la promozione di accordi con la GDO operante sul territorio regionale, al fine di fissare gli obiettivi minimi relativi ai prodotti a chilometro zero da inserire nel circuito distributivo.

La previsione di benefici per le imprese, in particolare della trasformazione, che acquistano per almeno il 50 per cento prodotti a chilometro zero, insieme alla previsione di accordi con la grande distribuzione organizzata finalizzati a garantire una diffusione adeguata di tali prodotti, individua chiaramente l'idea di una filiera produttiva sostenibile che valorizzi le produzioni locali.

Le imprese agricole avranno, infatti, l'opportunità di vendere i loro prodotti ad imprese di trasformazione che sono premiate dall'acquisto di produzioni locali, con la conseguente legittima aspettativa che questo modello produrrà benefici tangibili in termini di distribuzione del valore del prodotto, garantendo adeguata redditività al produttore agricolo. La previsione di accordi con la grande distribuzione organizzata, poi, assicura anche i contratti a valle, conformando l'attività di distribuzione e vendita agli obiettivi di promozione delle produzioni locali.

La struttura regolativa della legge regionale introduce un nuovo modello di filiera sostenibile che rappresenta, nel quadro della produzione agroalimentare locale, un modello alternativo alle articolate filiere lunghe, che comportano, com'è noto, significativi problemi legati allo squilibrio del potere negoziale tra le parti, sia nei contratti stipulati tra impresa agricola e impresa di trasformazione, sia nei contratti stipulati con la GDO.

Infine, nell'ottica di valorizzazione delle risorse locali, la Regione promuove lo sviluppo di idee progettuali finalizzate alla promozione, diffusione e valorizzazione delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario, forestale e zootecnico in attuazione della legge regionale 11 dicembre 2013, n. 39.

L'esempio regionale pugliese rappresenta un modello virtuoso per la costruzione di sistemi alimentari sostenibili che possono partire anche dal seme, per valorizzare processi produttivi totalmente in linea con gli obiettivi espressi nei documenti della Commissione sul Green Deal, sulla tutela della biodiversità e sulla Comunicazione "From farm to fork".

Prevedere strumenti normativi premianti non solo per l'impresa agricola, ma anche per le imprese di trasformazione che si impegnano ad acquistare prodotti locali, insieme ad accordi con la grande distribuzione organizzata, rappresenta un approccio di sistema che intende valorizzare le ricchezze del territorio, in una logica ben lontana dalla mera promozione del prodotto locale.

La valorizzazione delle risorse genetiche autoctone passa attraverso l'accrescimento della redditività delle imprese agricole che le utilizzano; la previsione di strumenti giuridici che promuovono la produzione, trasformazione e commercializzazione del prodotto agroalimentare che ne deriva, insieme al carattere distintivo del prodotto sul mercato, consentono di strutturare filiere sostenibili che facciano della tutela della biodiversità uno strumento competitivo, virando da un modello puramente conservativo delle varietà locali, ad una reale valorizzazione del patrimonio naturale che conduca ad un aumento della redditività delle imprese agricole e ad un'equa distribuzione del valore lungo la filiera.

In considerazione dell'enorme varietà di sementi autoctone presenti sul territorio pugliese, è possibile costruire filiere che partono dal seme, certificandone l'origine, passando per la coltivazione e trasformazione in loco del prodotto, in modo da offrire un modello realmente competitivo che possa fornire al consumatore prodotti immediatamente distinguibili, di elevata qualità, in linea con gli obiettivi di sostenibilità di filiera.

### **Bibliografia:**

- D. GADBIN, *Le régime d'admission et de commercialisation des semences des variétés anciennes de légumes*, in *Revue de droit rural*, 2013, n. 417, p.25.
- M. GOLDONI, E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Atti del Convegno, Pisa, 1-2 luglio 2011, Milano, 2011.
- J. HUET, *La guerre des semences continue...*, in *Revue Lamy droit des affaires*, 2012, n. 77, p.71.
- L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005.
- L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Diritto agroalimentare*, n.1, 2016, p. 151.
- S. MASINI, «Varietà in purezza» e «varietà da conservazione»: *dalla esclusiva di sfruttamento brevettuale alla libertà di accesso*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 79.
- L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANO', D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "bei comuni"*, Atti del Convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, 2012
- P. SANTAMARIA, A. SIGNORE, *How has the consistency of the Common catalogue of varieties of vegetable species changed in the last ten years?*, in *Scientia Horticulturae*, 2021, p. 277.
- E. SIRSI, *Le "varietà da conservazione" nella normativa europea e nazionale*, in L. COSTATO, A. GERMANO', E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto Agrario*, Milano, 2011, vol. 2, p. 493.
- G. SPATARO, V. NEGRI, *The European seed legislation on conservation varieties: focus, implementation, present and future impact on landrace on farm conservation*, in *Genetic Resources and Crop Evolution*, 2013, p. 2421.