

IL DIRITTO DELL'ALIMENTAZIONE, DELL'AMBIENTE E DELL'AGRICOLTURA

Collana diretta da

L. COSTATO - A. GERMANÒ - A. JANNARELLI - E. ROOK BASILE

Irene Canfora - Vito Leccese *(a cura di)*

Le donne in agricoltura

Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo



G. Giappichelli Editore – Torino

Introduzione

Irene Canfora, Vito Leccese

La ricerca nasce dall'idea di offrire una chiave di lettura sistematica degli strumenti diretti a realizzare le politiche di genere nel settore agricolo.

Il carattere trasversale delle politiche di genere, definite espressamente negli obiettivi di sviluppo sostenibile di Agenda 2030 e che si riflettono, a livello nazionale, nell'attuazione del PNRR, richiede una attenzione particolare sul piano della ricostruzione del quadro legislativo, tuttora frammentato.

Ci è parso dunque essenziale, nella realizzazione del volume, individuare i principali aspetti normativi che impattano sugli squilibri di genere, in un settore particolare dell'economia, quale quello agricolo, permeato da caratteristiche peculiari che comportano la presenza di una disciplina speciale, anche al fine di costituire una base di riferimento per le future scelte di politica legislativa.

Alle Autrici e agli Autori che hanno collaborato al volume sui diversi temi selezionati, abbiamo perciò chiesto di riflettere sulle criticità esistenti e di proporre le soluzioni normative più adatte a rispondere alle sfide della transizione verso un sistema agroalimentare sostenibile che includa, tra gli aspetti di prioritaria attenzione, la parità di genere in tutti gli ambiti del territorio e delle attività economiche. Il filo conduttore mette in correlazione gli strumenti giuridici con l'analisi economica, allo scopo di delineare una traccia di insieme delle questioni oggetto di dibattito.

Il punto di partenza è costituito dal quadro della politica agricola comune, definita dall'Unione Europea per il periodo 2023-27, analizzata in una prospettiva giuridica ed economica, alla luce delle strategie individuate dai documenti programmatici e dai regolamenti dell'Unione Europea che dovranno essere attuate dagli Stati membri nei prossimi anni.

Le regole della produzione agricola e del mondo rurale si legano al nuovo sistema di mercato e di finanziamenti per il settore agricolo che caratterizza la politica agricola dell'Unione Europea, dove le misure finanziarie sono condizionate dal raggiungimento degli obiettivi individuati a livello di ciascuno Stato membro, in un sistema reso efficace da strumenti di misurazione dei risultati che saranno effettivamente raggiunti.

Per questo, l'intero quadro normativo comporta una nuova visione da parte degli Stati membri, legata alle realtà territoriali e al quadro giuridico nazionale.

In questo contesto, si è posta innanzitutto l'attenzione sugli strumenti per la parità di genere in agricoltura e sulle soluzioni atte a consolidare l'occupazione femminile nelle aree rurali nell'ambito degli strumenti della PAC, per valutare l'efficacia delle misure poste in essere sia in attuazione dei piani strategici che nella definizione di ulteriori scelte di politica normativa da affiancare agli strumenti di finanziamento della PAC.

Gli aspetti della diversificazione delle attività in ambito agricolo e della multifunzionalità delle imprese agricole, frequentemente riconducibili alla presenza femminile come capi di impresa, è oggetto di uno studio specifico, che si giova dell'analisi economica e dei modelli presenti sinora nel panorama nazionale ed europeo. L'indagine condotta sulla presenza di imprese agricole evidenzia lo stretto collegamento tra la presenza di imprese agricole a conduzione femminile, in particolare in Italia, e lo sviluppo di attività multifunzionali, che riflette a sua volta situazioni riscontrabili anche in altri Paesi. I dati dimostrano una capacità innovativa delle imprese femminili, soprattutto di piccole dimensioni, nel cogliere le opportunità di adeguamento alle esigenze proprie dei contesti rurali.

In una prospettiva di analisi dell'intero contesto rurale, la ricerca presenta quindi uno studio dei dati, elaborati a livello nazionale, relativi alla partecipazione delle donne nel comparto agricolo e della pesca, sia come lavoratrici che come imprenditrici. Dallo studio emerge come vi sia, ad oggi, una carenza di dati sufficientemente dettagliati relativi al lavoro femminile, che comporta, tra l'altro, l'invisibilità della sua reale consistenza nel settore agricolo: aspetti che richiedono correttivi, tanto più alla luce delle misure di intervento che hanno riguardato prevalentemente il consolidamento della posizione delle imprenditrici agricole e nella prospettiva di attuazione degli obiettivi del piano strategico nazionale.

Gli strumenti per il raggiungimento della parità di genere richiedono, peraltro, una valutazione complessiva degli interventi normativi, sia in riferimento alle misure per la tutela delle lavoratrici agricole, sia dei meccanismi per favorire l'accesso all'imprenditoria femminile.

Quanto alle misure previste a livello nazionale a tutela delle donne lavoratrici, si è ritenuto di porre attenzione su due aspetti.

In primo luogo, si è considerato il quadro normativo che interessa la presenza di donne immigrate nel settore agricolo.

Partendo da un'analisi quantitativa, l'indagine ha rilevato una presenza importante di lavoratrici straniere, frequentemente irregolari (e, per questo, maggiormente vulnerabili), sottoposte a gravissime forme multiple di sfruttamento. L'analisi dei profili regolativi ha rilevato innanzitutto la miopia di un approccio meramente repressivo (attraverso il diritto penale) e l'inade-

guatezza degli strumenti di tutela predisposti dal Testo Unico sull'Immigrazione; in secondo luogo è emersa l'inefficacia delle tutele sociali (tra cui l'indennità di malattia, maternità, indennità di disoccupazione agricola). Lo studio rileva quindi l'urgenza di approcciarsi al tema in maniera differente, fornendo risposte a più livelli sul piano prevenzionale: da nuove regole di ingresso, al riconoscimento di uno *status* migratorio stabile e adeguate condizioni di lavoro, sino all'accesso effettivo ai diritti socio-economici e alla valorizzazione delle *best practice* di inclusione. Da ultimo, si considera il ruolo attivo del datore di lavoro agricolo, quale promotore responsabile di un'attività di sensibilizzazione del disvalore del lavoro irregolare che impatta negativamente anche sulla reputazione aziendale e relativa produttività. A tal proposito, un ruolo cruciale potrebbe avere la clausola di condizionalità sociale, per la prima volta inclusa nella Politica agricola europea 2023-2027 al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali del lavoro e sociali della forza lavoro rurale.

In secondo luogo, sempre con riguardo alle misure nazionali a tutela delle lavoratrici agricole, si affronta l'analisi della contrattazione collettiva di lavoro in agricoltura. Partendo da una ricostruzione storica del ruolo e delle rivendicazioni delle braccianti agricole dello scorso secolo, si esamina l'attività svolta dal sindacato, nazionale e decentrato, nel contrasto e nella prevenzione delle forme di sfruttamento lavorativo, salariale e sessuale, riservando un'attenzione particolare al *gender pay gap* e alle iniziative collettive che riconoscono la stabile occupazione della manodopera agricola femminile in condizioni di parità e, al tempo stesso, prevengono discriminazioni, molestie e le violenze nei luoghi di lavoro (si veda, da ultimo, il protocollo siglato nel settembre 2022, da Unionfood e Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil). Il contributo evidenzia che l'azione sindacale, per essere efficace, necessita anche di una rete di supporto sociale e istituzionale che favorisca il percorso di denuncia e reinserimento socio-lavorativo delle lavoratrici. Una riflessione finale è rivolta all'influenza della Grande Distribuzione Organizzata nella promozione dell'*empowerment* femminile lungo la filiera agroalimentare.

Invero, gli aspetti relativi ai fondamenti della tutela dei diritti umani nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile (tra cui anche la parità di genere) travalicano i confini nazionali e dell'Unione Europea, in particolare se si ha riguardo alle catene globali di fornitura e al coinvolgimento di imprese che forniscono materie prime destinate a essere immesse sul mercato dell'Unione Europea.

Il ruolo delle imprese della trasformazione, alla luce delle regole in via di definizione con la proposta di direttiva UE sulla *due diligence* sono approfondite con riferimento alla condizione femminile nelle aziende agricole for-

nitrici di materie prime all'industria alimentare. Sulla scorta di un'analisi dell'esperienza dei codici di condotta e delle buone pratiche che rispondono ai criteri della responsabilità sociale di impresa, si è evidenziata la rilevanza, tuttora limitata, attribuita agli obiettivi di parità di genere e l'esigenza di ampliare l'attenzione verso tali aspetti nell'ambito della futura normativa europea e nell'attuazione a livello nazionale.

Altro aspetto considerato nel volume riguarda la tutela delle donne come "familiari invisibili" che contribuiscono alle attività aziendali e al funzionamento dell'economia rurale.

Su questo tema, l'inquadramento giuridico dell'impresa familiare nel diritto nazionale, ormai risalente alla prima riforma del diritto di famiglia introdotta nel 1975 in Italia, analizzato nei più recenti percorsi giurisprudenziali, è stato messo a confronto con il modello normativo introdotto in Spagna che, attraverso la legge sulla "titolarità condivisa" dell'impresa agricola tra coniugi partecipanti all'attività produttiva, intende sopperire alla disegualianza nella ripartizione degli utili dell'impresa, considerando le opportunità e i fallimenti dell'esperienza legislativa spagnola.

Le misure nazionali, di carattere fiscale, completano il quadro normativo nazionale che riguarda, in generale, l'imprenditoria femminile, con i necessari richiami alle specificità legate al settore agricolo. L'analisi approfondisce la *ratio* dei più recenti interventi introdotti nella legge di bilancio 2023, volti a favorire l'affermarsi dell'imprenditoria femminile in Italia e delinea una lettura dell'utilità di tali misure nella prospettiva di crescita delle imprese agricole femminili.

La disciplina, nazionale ed europea, delineata attraverso il quadro legislativo vigente con riferimento al settore agricolo, si inserisce nella prospettiva più generale delle politiche europee sulla parità di genere e sul divieto di discriminazioni, che rappresenta, come si vuole evidenziare nel saggio conclusivo del volume, un punto di riferimento essenziale per coordinare le politiche di genere nei diversi settori dell'economia e delle regole della convivenza definite nel diritto dell'Unione europea.

La realizzazione di questo volume ci è apparsa utile – nella strutturazione qui sinteticamente riportata e che affidiamo all'approfondimento dei singoli saggi che compongono l'opera – per l'elaborazione di una prospettiva di regolazione che risponda agli obiettivi dello sviluppo sostenibile in considerazione della complessità degli strumenti di politica legislativa diretti a realizzare misure di parità di genere. Complessità legata, da un lato, al coordinamento tra i diversi livelli di intervento, promozionale e regolativo, aventi ad oggetto le politiche di genere, dall'altro alla tipologia degli interventi e delle figure interessate dalla regolazione.

Gli interventi investono infatti, parallelamente, i profili dell'imprenditorialità e della titolarità delle aziende da parte delle donne che operano nel settore agricolo, così come le esigenze peculiari delle lavoratrici in agricoltura.

Si tratta di un quadro normativo che non può prescindere dalle specificità degli ambiti territoriali rurali in cui si avverte, più che in altri settori, l'esigenza di misure di sostegno strutturali per garantire la presenza di servizi e ridurre il peso di lavori "invisibili" che gravano principalmente sulle donne e impattano fortemente sull'occupazione femminile, sia delle lavoratrici che delle imprenditrici agricole.

CAPITOLO 1

Le donne nella politica agricola europea per lo sviluppo rurale

Irene Canfora

SOMMARIO: 1. Le finalità di intervento nelle misure di sviluppo rurale della PAC e l'emersione della questione di genere. – 2. Le novità nella riforma PAC 2023-27. – 3. La questione della disponibilità di dati sulla parità di genere. – 4. I profili di intervento e gli orientamenti della Commissione: quali aspetti valorizzare per la riduzione delle disparità di genere nell'ambito della PAC.

1. Le finalità di intervento nelle misure di sviluppo rurale della PAC e l'emersione della questione di genere

La politica agricola comune si è da sempre preoccupata di affrontare il tema delle disparità e delle disuguaglianze presenti nel territorio rurale. Le misure di sostegno del secondo pilastro della PAC, destinate a favorire lo sviluppo rurale, hanno individuato obiettivi specifici per il miglioramento delle aziende agricole e tra di esse il sostegno alle aree interne e alle zone svantaggiate ha ricevuto un'attenzione specifica da parte dell'Unione Europea, con particolare riguardo alle situazioni territoriali marginali che causano disuguaglianze di reddito negli operatori del settore¹. A tal fine, l'obiettivo di favorire la coesione economia e sociale nei territori figura tra le finalità espresse nei Trattati, laddove si prevedono aiuti specificamente diretti alla protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali.

Pertanto, i regolamenti che hanno dato attuazione alle politiche agricole, sin dagli esordi, hanno considerato la questione delle aree interne e svantaggiate quale asse di intervento prioritario per ridurre il divario economico e di sviluppo in tali zone. Si pensi innanzitutto alla Direttiva 75/268/CEE del 28 aprile 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, che muoveva dalla considerazione secondo cui «il persistente deterioramento dei

¹ Sul fondamento e l'evoluzione delle misure dirette allo sviluppo rurale, a partire dalle direttive socio strutturali degli anni '70, v. F. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 152 ss., *ivi* in appendice, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni Ottanta*, p. 169 ss.

redditi agricoli in tali zone rispetto alle altre regioni della Comunità e l'esistenza di condizioni di lavoro particolarmente difficili sono all'origine di un massiccio esodo agricolo e rurale, che alla fine si traduce nell'abbandono delle terre precedentemente coltivate e che, inoltre, mette a repentaglio la vitalità medesima e il popolamento delle zone, la cui popolazione dipende essenzialmente dall'economica agricola» (considerando 5). Tale preoccupazione continua a presentarsi in termini generali, riferiti al divario economico tra le zone rurali, nei successivi regolamenti sul miglioramento delle strutture agricole e dello sviluppo rurale², che destinano misure specifiche alle aree interne e svantaggiate, destinate agli imprenditori agricoli che esercitano stabilmente la loro attività nelle zone così classificate³.

Per trovare un riferimento al divario di genere nelle zone rurali e alle misure di sostegno dedicate, bisogna attendere il regolamento sullo sviluppo rurale n. 1257/1999, che introduce riferimento alle diseguaglianze del contesto socio economico con riguardo al superamento delle disparità di genere.

Invero, la riforma della PAC dell'inizio degli anni 2000 assume una veste nuova, destinata a superare la frammentarietà dei singoli interventi, in una più ampia prospettiva che colloca le attività agricole e il contesto circostante all'interno dei territori rurali, come motore di competitività per le aziende, da un lato, e di sviluppo dei territori marginali, dall'altro⁴.

Per quel che qui interessa, il considerando 40 del Reg. n. 1257/1999 evi-

² Per un quadro dei regolamenti in materia, v. il capitolo dedicato a: *La politica delle strutture dal 1972 al 2009, i regolamenti sullo sviluppo rurale del 1999, del 2005 e del 2013*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, III ed., Giappichelli, Torino, 2014; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Diritto Agrario*, in *Trattato di Diritto Privato dell'Unione Europea*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, Giappichelli, Torino, 2006, p. 96 ss.

³ Così inizialmente il Reg. (CE) n. 950/1997, che per semplificazione incorpora le misure previste dalla direttiva ad hoc del 1975. Il regolamento è stato successivamente sostituito, per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale, dal Reg. (CE) n. 1257/99 (artt. 13 ss.). La fattispecie delle zone svantaggiate minacciate di spopolamento è inquadrata nell'art. 19 di tale regolamento che le individua in base alla ricorrenza di tutte le caratteristiche: terre poco produttive, poco idonee alla coltivazione e vocate soprattutto all'allevamento estensivo, scarsa produttività, scarsa produttività che determina risultati inferiori alla media in riferimento agli indici che caratterizzano la situazione economica in agricoltura; scarsa densità o tendenza alla regressione demografica della popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola, la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona), poi dal Reg. (CE) n. 1698/2005 e dal Reg. (UE) n. 1305/13; attualmente la materia è disciplinata dal Regolamento sui piani strategici nazionali (UE) n. 2021/2115 su cui si tornerà nel corso della trattazione.

⁴ Cfr. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., p. 246; L. COSTATO, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in *Dir. agricoltura*, 1999, p. 3 ss.

denza l'esigenza di intervenire con misure volte a eliminare le ineguaglianze e a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne, ritagliando uno spazio specifico nell'enunciazione degli obiettivi delle misure finanziarie. Di conseguenza, l'art. 2 elenca gli ambiti interessati dal sostegno alle attività agricole e alla loro riconversione, includendovi il mantenimento e consolidamento del tessuto sociale; lo sviluppo di attività economiche e il mantenimento e la creazione di posti di lavoro; il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita; ed infine «l'abolizione delle ineguaglianze e la promozione della parità di opportunità fra uomini e donne, in particolare mediante il sostegno a progetti concepiti e realizzati da donne».

L'attuazione, al pari di altre sopra menzionate, costituisce una finalità trasversale che dovrebbe quindi trovare integrazione nella definizione delle misure di sostegno menzionate al titolo secondo del regolamento e attuate mediante gli strumenti di programmazione definiti dagli Stati membri, redatti «al livello geografico più opportuno», ai sensi dell'art. 41.

Il successivo Reg. n. 1305/2013, rimasto in vigore fino al dicembre 2022, riformula l'assetto delle misure di sviluppo rurale intorno alle sei priorità individuate a livello UE. L'art. 5 elenca a tal fine i seguenti obiettivi: promuovere la conoscenza e l'innovazione; potenziare competitività e redditività dell'agricoltura; promuovere l'organizzazione della filiera; valorizzare gli ecosistemi; incentivare l'uso efficiente delle risorse; adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali. Solo in seconda istanza e in via facoltativa, in base alle scelte nazionali, il regolamento affida agli Stati membri la possibilità di inserire sottoprogrammi tematici, nel quadro delle priorità unionali, che rispondano a specifiche esigenze interne (art. 7). Tali sottoprogrammi possono riguardare, tra l'altro (con formula peraltro non esaustiva): i giovani agricoltori; le piccole aziende agricole; le zone montane; le filiere corte; le donne nelle zone rurali; la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi nonché la biodiversità.

Dunque, tra gli interventi espressi nelle scelte nazionali, ricorrono le misure destinate a ridurre il divario di genere, oltre che quelle volte a favorire l'insediamento dei giovani agricoltori. C'è da considerare che il riferimento ai nuovi insediamenti prescinde dalla circostanza che si tratti di giovani imprenditori o imprenditrici, poiché la misura è riferita all'obiettivo generale del rinnovo generazionale, prevista nel quadro degli assi di intervento di matrice comunitaria⁵.

⁵L'art. 20, a), ii) del Reg. (CE) n. 1698/2005 definisce le misure per la competitività, includendovi le misure di insediamento per i giovani agricoltori. Sul punto, v. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 7 ss.

Quanto alle misure dei sottoprogrammi riguardanti le donne nelle zone rurali, una indicazione sulle modalità di attuazione compare nel considerando 16, che associa lo sviluppo delle piccole imprese dedite a forme di multifunzionalità a forme di sostegno per le donne imprenditrici; si legge infatti: «andrebbe promossa la diversificazione degli imprenditori agricoli verso attività extra-agricole, nonché la costituzione e lo sviluppo di PMI extra-agricole nelle zone rurali. Tale misura dovrebbe anche incoraggiare l'imprenditorialità delle donne nelle zone rurali. Si dovrebbe incentivare inoltre lo sviluppo delle piccole aziende agricole potenzialmente redditizie».

Una posizione alquanto debole, quella che emerge dalla definizione di misure di sostegno alle aziende a conduzione femminile nel regolamento del 2013, dunque, non solo se si considera che si tratta di una mera indicazione per gli Stati membri che intendano dare attuazione alla misura facoltativa del sottoprogramma, ma anche se si guarda al contesto entro cui tali misure sono collocate: le attività multifunzionali di piccole aziende agricole, attraverso le quali si intende creare potenziali alternative alla redditività, sul presupposto di una minore competitività in termini di collocazione sul mercato.

Analogamente, nella Comunicazione del 2017 della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura⁶, che prelude alla successiva riforma della PAC, non compare alcun riferimento alla questione di genere. Gli aspetti legati al rafforzamento del tessuto economico-sociale si concentrano qui sui profili del rinnovo generazionale che, si afferma, dovrebbe diventare una priorità nel nuovo quadro politico europeo, ma che nel contempo viene, di fatto, delegato agli interventi di stampo nazionale, sul presupposto che «gli Stati membri sono nella posizione migliore per stimolare il ricambio generazione esercitando le loro competenze in materia di regolamenti fondiari, fiscalità, leggi di successione o pianificazione territoriale» (p. 25).

Oltre alla marginalità che caratterizza la previsione di misure dedicate all'equilibrio di genere nella PAC, si deve aggiungere la difficoltà che si registra nell'integrare tali aspetti nel quadro delle proposte normative, durante il processo legislativo. Nella fase legislativa un ruolo essenziale nel dare espressione ai diritti delle persone, in questo caso in riferimento alla parità di genere, è svolto dal Parlamento europeo, che a sua volta si avvale, tra l'altro, delle proposte elaborate dal Comitato sui diritti delle donne e dell'eguaglianza di genere⁷. Infatti, l'inserimento dei riferimenti a misure dirette alla parità di

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Il futuro dell'agricoltura e dell'alimentazione*, COM (2017) 713 final del 29 novembre 2017.

⁷ Con riferimento agli emendamenti presentati a tutela dei diritti delle persone, nell'ela-

genere, nell'ambito dei sottoprogrammi tematici della PAC 2014-20, si deve proprio agli emendamenti del Parlamento europeo del 13 marzo 2013⁸.

Così come, più recentemente, anche in sede di elaborazione delle proposte di regolamento per la PAC 2023-27, il riferimento alle donne nelle attività rurali non era presente nell'originaria proposta della Commissione, ma è stato inserito a seguito di emendamenti proposti dal Parlamento europeo.

Il Parlamento aveva del resto già posto l'accento sull'esigenza di intervenire in tal senso già nella sua Risoluzione sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea, sulle questioni della parità dell'indipendenza economica, dove sono individuati e proposti puntuali strumenti di intervento, laddove si «sottolinea l'importanza di sviluppare l'istituto giuridico della proprietà condivisa al fine di assicurare che i diritti delle donne nel settore agricolo siano pienamente riconosciuti, che esse dispongano di un'adeguata protezione previdenziale e che il loro lavoro sia riconosciuto, nonché la necessità di modificare il regolamento relativo al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) onde consentire, come per il Fondo sociale europeo (FSE), la realizzazione di misure positive a favore delle donne nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020, tenendo presente che questo era possibile in periodi precedenti ma non in quello attuale e che tali misure avranno un impatto decisamente positivo sull'occupazione femminile nel mondo rurale»⁹.

Se da un lato emerge l'esigenza del coordinamento tra differenti strumenti finanziari per il raggiungimento di obiettivi trasversali come quello della parità di genere¹⁰, dall'altro l'integrazione di questi aspetti nell'ambito delle politiche agricole costituisce un elemento quanto mai opportuno, in considerazione delle specificità della regolazione dell'economia e del territorio e della loro interazione, che caratterizzano il settore primario.

borazione dei regolamenti dell'ultima PAC 2023-27, peraltro, si deve al Parlamento europeo anche la proposta di inserire la condizionalità sociale nel Reg. 2021/2115. Sul tema, I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, Working Papers – Centro studi di diritto del lavoro europeo “Massimo D'Antona”, vol. 460, 2022.

⁸ Come segnalano anche A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 253, nota 109.

⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea – 2011 (2011/2244(INI)), P7_TA(2012)0069, in *GUUE* del 31 agosto 2013, 2013/C 251 E/01, punto 4 citato nel testo.

¹⁰ Si pensi all'attuazione delle misure del PNRR sulla parità di genere, che coinvolgono una pluralità di aspetti, dalla crescita dell'occupazione femminile, alle misure per ridurre il carico di cura familiare, al potenziamento dei servizi. Per una sintesi di tali aspetti, v. S. NEGRI, *PNRR e parità di genere: le principali misure e l'attuale livello di implementazione*, in *Bollettino ADAPT*, 26, 2022.

2. Le novità nella riforma PAC 2023-27

I regolamenti PAC, entrati in vigore dal gennaio 2023, intervengono all'esito di una nuova visione dell'assetto delle regole dell'agricoltura, nel solco delle priorità assegnate allo sviluppo sostenibile¹¹. Non è quindi secondario, secondo questo nuovo approccio, individuare gli strumenti legislativi e promozionali più adeguati all'esigenza di ridurre le diseguaglianze, tra cui anche quelle di genere, presenti nei diversi contesti economici e sociali.

I considerando al Reg. 2021/2115 richiamano in primo luogo la necessità di adeguare la PAC al mercato e alla sostenibilità economica, sociale e ambientale, considerando la dimensione globale e le implicazioni che derivano dalle misure adottate nell'ambito delle politiche agricole; in secondo luogo, ferma restando la definizione di obiettivi e requisiti di base a livello dell'UE, individuano in fase di attuazione da parte degli Stati membri il luogo ideale per tener conto delle condizioni e esigenze locali e «della natura particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura»¹².

Dalle premesse al regolamento, in effetti, traspare il disegno legislativo alla base delle misure destinate agli interventi sul tessuto rurale. Acquisita ormai la scelta di considerare il territorio rurale nell'insieme delle sue interrelazioni, le priorità sono individuate in interventi di carattere strutturale, in primo luogo, inerenti alla connettività e alla creazione di «piccoli comuni intelligenti», diretti ad aumentare l'occupazione e la crescita e ridurre lo spopolamento (considerando 32).

Uno spazio a sé è però ora riservato alla questione della parità di genere, cui è dedicato il considerando 33. Premesso che si tratta di un principio fondamentale dell'Unione e che «l'integrazione della dimensione di genere è strumento importante per integrare tale principio nella PAC», si afferma l'opportunità di concentrare l'attenzione sulla promozione della partecipazione delle donne allo sviluppo socioeconomico delle zone rurali. In considerazione della struttura della nuova PAC, sono gli Stati membri a diventare protagonisti dell'attuazione di questi principi: essi valutano la situazione del-

¹¹Non solo con riguardo al contesto economico e politico mutato rispetto al 2013, ma anche agli obiettivi di Agenda 2030 e del Green deal, che hanno intersecato l'adozione dei nuovi regolamenti PAC 2023-27. Sull'impostazione delle misure di sostegno all'agricoltura negli ultimi regolamenti PAC v. i saggi pubblicati in *Riv. dir. agr.*, 2, 2022 che rielaborano le relazioni del Convegno di Bari del 7-8 aprile 2022 "PAC 2023-27 Strumenti per una crescita sostenibile dell'agricoltura". Per una lettura delle novità dell'ultima politica agricola verso gli obiettivi della sostenibilità, v. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 18, nonché il volume AA.VV., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI e V. RUBINO, Cacucci, Bari, 2021.

¹²Considerando 3 al Reg. (UE) 2021/2115.

le donne nell'ambito dell'agricoltura e prevedendo strumenti adeguati nei rispettivi piani strategici.

L'evidenza data alla parità di genere da perseguire tramite gli strumenti finanziari della PAC emerge poi dall'individuazione degli obiettivi specifici, enunciati all'art. 6, in particolare alla lett. h: «promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile».

L'obiettivo, così formulato, associa parità di genere e inclusione sociale allo sviluppo locale dell'economia rurale, aspetto che per certi versi rappresenta un presupposto necessario per la riduzione delle condizioni che determinano le diseguaglianze di genere, ma che appare tuttavia ancora riferito alle situazioni, descritte anche nel precedente Reg. n. 1305/2013, di aziende di dimensioni locali e della multifunzionalità aziendale.

Quanto alla diffusione delle informazioni sull'accesso alle misure attuative dei piani strategici nazionali, come già previsto dal Reg. n. 1305/2013 all'art. 66, il regolamento individua gli organismi coinvolti nella promozione della parità di genere tra gli *stakeholders* che le autorità di gestione nazionali sono tenuti a consultare (art. 123, lett. k, Reg. 2021/2115).

In questo nuovo quadro normativo, gli obiettivi specifici, individuati e perseguiti nell'ambito dei piani strategici nazionali, possono essere ottimizzati mediante le misure di sviluppo rurale previste tra gli strumenti di finanziamento definiti dal Reg. 2021/2115. Quanto invece alla possibilità di differenziare gli aiuti diretti per le imprese gestite da donne, il quadro disciplinare europeo non presenta novità rispetto al passato, conservando misure specifiche per i giovani, *under 40*.

In sede di attuazione dei PSN, l'analisi legata alla definizione delle misure di sostegno diviene tuttavia essenziale, non soltanto per la rilevanza assegnata alla parità di genere tra gli obiettivi specifici della PAC, ma anche per la ricorrenza della distinzione di genere tra i destinatari degli aiuti, nell'ambito degli indicatori previsti dal Reg. 2115 per la misurazione dei risultati. Infatti, l'indicatore di impatto relativo all'occupazione nelle zone rurali (I.24) richiede la ripartizione per genere ai fini della verifica del tasso di occupazione nelle zone rurali.

Così pure l'indicatore di risultato R 36 RE, che valuta il ricambio generazionale effetto dell'adozione di misure *ad hoc*, è calcolato attraverso il «numero di giovani agricoltori che si sono insediati beneficiando del sostegno della PAC, inclusa una ripartizione per genere». La ripartizione per genere dei giovani agricoltori è inoltre considerata «indicatore chiave» per i PSN (R 36).

Il Regolamento di esecuzione 2022/1475 del 6 settembre 2022 che definisce norme dettagliate *per quanto riguarda la valutazione dei piani strategici e*

la fornitura di informazioni per il monitoraggio e la valutazione, in particolare al fine di assicurare la disponibilità dei dati ai sensi dell'art. 140 del Reg. 2021/2115, stabilisce che gli Stati membri, per valutare l'efficacia dei loro piani strategici utilizzano gli elementi chiave di valutazione indicati nell'allegato e i relativi «fattori di successo raccomandati» delle misure nazionali (art. 1 par. 2). Ricorre, tra gli elementi chiave riferiti a «parità di genere e inclusione sociale», la «promozione della partecipazione delle donne all'agricoltura e all'economia, parità di reddito e riduzione della povertà»; fattore di successo è rappresentato dal miglioramento dell'occupazione e partecipazione delle donne all'agricoltura.

Allo stato attuale, la previsione espressa di indicatori legati alla misurazione delle ricadute sulla riduzione del divario di genere potrebbero portare al superamento delle obiezioni sollevate nel 2021 dalla Corte dei Conti.

Sull'attenzione che gli Stati membri devono assegnare a tali aspetti nella strutturazione dei Piani strategici nazionali, d'altro canto, la Commissione è intervenuta espressamente in riferimento agli interventi per ridurre le carenze strutturali nelle zone rurali, dove rischi di povertà e esclusione sociale sono più evidenti¹³. D'altro canto, queste considerazioni hanno toccato anche l'Italia: nelle osservazioni sulla prima versione del PSN, la Commissione ha rilevato l'inadeguatezza (tra l'altro anche) delle misure dirette al rafforzamento del tessuto rurale, per i forti divari che riguardano la parità di genere e i gruppi vulnerabili¹⁴.

3. La questione della disponibilità di dati sulla parità di genere

Con l'avvio della nuova PAC, destinata a promuovere interventi sulla parità di genere nell'ambito dei piani strategici nazionali, accanto alla ridefinizione del quadro di regole finalizzato a rispondere al mutato contesto eco-

¹³Cfr. Comunicazione della Commissione, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, COM(2020) 846 final, Bruxelles, 18 dicembre 2020.

¹⁴Commissione, *Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia*, Ref. Ares (2022) 2416762 del 31 marzo 2022: «In linea con la visione a lungo termine per le zone rurali (COM/2021/345 final), la strategia proposta dovrebbe essere notevolmente migliorata per rispondere in modo adeguato alle persistenti esigenze di sviluppo delle zone rurali italiane (profondo divario tra zone rurali e urbane con riguardo a servizi di base, infrastrutture, disoccupazione, spopolamento, povertà, inclusione sociale, parità di genere e gruppi vulnerabili), assicurandosi che essa sia efficacemente mirata alle zone rurali più bisognose. Gli interventi, gli output e le dotazioni finanziarie proposti sono molto limitati rispetto alle sfide che dovrebbero affrontare» (punto 21).

nomico e sociale globale, le istituzioni europee e gli Stati membri si trovano di fronte all'esigenza di disporre di strumenti adeguati per valutarne l'efficacia, prevista al 2025.

L'effettiva capacità di misurazione e disaggregazione dei dati per genere¹⁵ si aggiunge all'esigenza generale di ridefinire il sistema di monitoraggio dei dati per la valutazione dei diversi obiettivi declinati nei piani strategici.

A tale proposito, la Corte dei Conti europea, già nella relazione speciale 10/2021, *Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE*, segnala una carenza strutturale delle misure europee, collegata all'assenza di un effettivo monitoraggio¹⁶, e ribadisce tale preoccupazione anche avendo riguardo alla nuova strategia della Commissione per la parità di genere 2020-25. Si osserva, infatti, che nonostante risulti rafforzato l'impegno a favore dell'integrazione, «mancano ancora i presupposti fondamentali e azioni specifiche» (punto 102)¹⁷.

In particolare, nell'ambito della PAC – e in riferimento al periodo 2014-20 – la Corte dei Conti evidenzia che «il regolamento sui pagamenti diretti non tiene conto della parità di genere e limita la capacità degli Stati membri di considerare questo aspetto».

Invero, la stessa questione viene sollevata anche in merito alla proposta iniziale della riforma PAC 2021-27, laddove si osserva che «uno Stato membro interessato all'impatto dei pagamenti diretti sulla parità di genere avrà poche opzioni per modificare le modalità di distribuzione delle sovvenzioni, in quanto la struttura dei pagamenti sarà in gran parte stabilita dalla proposta normativa UE» (punti 85-86).

¹⁵ La disaggregazione dei dati è indicata tra gli aspetti da considerare per far emergere il “ruolo invisibile delle donne in agricoltura” nello studio commissionato dal Parlamento europeo, R. FRANIĆ, T. KOVAČIČEK, *The professional status of rural women in EU*, Bruxelles, 2019, p. 57.

¹⁶ Corte dei Conti europea, *Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE: è tempo di tradurre le parole in azione*, Relazione speciale 10/2021, Lussemburgo 2021. Al punto 101 si legge: «Nel complesso, l'integrazione della dimensione di genere non è stata ancora applicata in tutto il bilancio dell'UE».

¹⁷ Il riferimento alla Comunicazione della Commissione *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM (2020) 152, Bruxelles, 5 marzo 2020. Tra le misure da adottare nel settore agricolo e della pesca, la Commissione prevede che «Vi saranno inoltre opportunità di finanziamento per aumentare le conoscenze imprenditoriali e la partecipazione delle donne al processo decisionale e investire nello sviluppo di servizi di base nelle zone rurali nell'ambito della politica agricola comune. Per promuovere l'emancipazione femminile è previsto un nuovo invito rivolto specificamente alle donne nell'“economia blu” nell'ambito del prossimo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per il periodo 2021-2027» (p. 18).

Un altro aspetto messo in evidenza dalla relazione concerne la mancanza di dati collegati ai finanziamenti ricevuti dalle aziende agricole (con riguardo alla distinzione tra tipologie di aziende, reddito agricolo e beneficiari dei pagamenti diretti)¹⁸, affermandosi che l'assenza di una analisi sistematica di genere rischia di perpetuare le diseguglianze¹⁹.

Ma, come si è detto, la questione dell'acquisizione dei dati e del loro monitoraggio su più ampia scala è ormai destinata ad essere affrontata in maniera sistematica per assicurare la piena attuazione del sistema previsto dai piani strategici nazionali.

4. I profili di intervento e gli orientamenti della Commissione: quali aspetti valorizzare per la riduzione delle disparità di genere nell'ambito della PAC

Per tracciare un quadro della situazione di genere nelle aree rurali, occorre tenere conto delle variabili riguardanti i soggetti cui si intende fare riferimento (le donne, imprenditrici o lavoratrici, ma anche immigrate), così come le caratteristiche dei territori rurali, avendo riguardo alle caratteristiche proprie di tali aree, da quelle svantaggiate alle zone ad agricoltura intensiva, dove è più alta la richiesta di manodopera stagionale.

In questa prospettiva, le criticità legate alla dimensione di genere nelle zone rurali agricole si articolano in un insieme di aspetti.

1. In primo luogo, per quanto riguarda le figure soggettive, occorre avere riguardo alle donne che operano nell'ambito del comparto agricolo, sia come imprenditrici, titolari di aziende agricole per effetto di successione generazionale o come primo insediamento, sia come lavoratrici agricole e, tra queste, più in particolare le donne migranti²⁰.

¹⁸ Alcuni studi nazionali (Svezia, Irlanda), citati nel documento, permettono di evidenziare un limitato accesso all'erogazione degli aiuti alle donne imprenditrici agricole.

¹⁹ In riferimento invece, in generale, alle caratteristiche delle aziende agricole, acquisite annualmente ai sensi del Reg. 2018/1091, i dati Eurostat, sui rilevamenti delle caratteristiche delle aziende agricole riferiti al 2016 riferiti all'indicatore di contesto della PAC C.23 "Struttura di età dei capi azienda", riportati dalla Commissione nella Comunicazione *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, COM (2020) 846, del 18 dicembre 2020, evidenziano comunque la presenza di una percentuale limitata di donne a capo delle aziende agricole tra i giovani agricoltori (v. figura 4, p. 14).

²⁰ Gli aspetti legati alle lavoratrici in agricoltura sono poco presenti nei documenti europei sulla PAC; in riferimento alle lavoratrici migranti, si segnala tuttavia da ultimo il richiamo al loro aumento (evidentemente non legato ai flussi migratori stagionali che caratterizzano la

Sul piano della misurazione dei risultati, entrambi gli aspetti sono destinati ad emergere nel quadro della verifica di conformità dei risultati che saranno raggiunti dai piani strategici nazionali, in cui si considera l'assegnazione dei fondi destinati alle donne imprenditrici, così come l'aumento dell'occupazione femminile nel settore agricolo.

Non sempre, tuttavia, l'identificazione delle figure femminili che operano in agricoltura è possibile attraverso una formalizzazione della situazione giuridica di titolarità dell'azienda ovvero di rapporto di lavoro subordinato. La questione dei "familiari invisibili" è presente nei documenti europei, sebbene, allo stato attuale le indicazioni per affrontare la questione siano solo evidenziate in forma di minacce per l'attuazione degli obiettivi di genere ovvero proposte non ancora prese in carico dalla normativa europea²¹.

La Commissione, nella sua ultima Comunicazione sulle zone rurali, nel rilevare le criticità che riguardano la situazione femminile nelle campagne, evidenzia l'ampio divario tra l'occupazione femminile e quella maschile nelle zone rurali, dove «molte donne hanno contratti precari (ad esempio come lavoratrici stagionali) o svolgono un "ruolo invisibile" (ad esempio coniugi coadiuvanti), il che può lasciarle esposte a situazioni vulnerabili (come il mancato accesso alla protezione sociale o alle prestazioni di maternità, in alcuni casi)»²². In altri contesti è stata sottolineata l'esigenza di intervenire per garantire «protezione ai coniugi coadiuvanti, al fine di un loro riconoscimento giuridico in quanto contributori chiave al funzionamento delle zone rurali»²³.

Indubbiamente, possono supplire le soluzioni giuridiche adottate nei di-

presenza nelle campagne di quasi tutti i Paesi europei) per effetto della guerra in Ucraina: v. Parlamento europeo, Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere, *Parere della Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere su una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, del 17 giugno 2022, 2021/2254 (INI).

²¹ Si vedano, su questi aspetti, le relazioni nazionali e conclusioni del XXVII European Congress del Comité Européen Droit Rural, Luzern 2014, Commissione I, *Legal status of cohabitees and their children in the agricultural enterprise*, reperibili alla pagina <https://www.cedr.org/events/2013-congress-lucerne/>.

²² Comunicazione della Commissione, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, COM (2021) 345, Bruxelles, 30 giugno 2021, p. 5. Sulla rilevanza strategica del documento rispetto alle modalità di attuazione delle misure di sviluppo rurale, v. I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, p. 110. Sul punto v. le considerazioni di F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, 12.8, in *Agriregionieuropa*, 2022, che mette in evidenza la funzione del documento rispetto alla nuova PAC, pur segnalando una mancanza di rinvii ad esso nei regolamenti pubblicati nel dicembre 2021.

²³ COPA COGECA, *Riflessioni del COPA COGECA sulla comunicazione della Commissione Europea relativa alla strategia sulla parità di genere*, 16 novembre 2020.

ritti nazionali (come dimostrano le disposizioni di cui agli art. 230 *bis* e 230 *ter* in Italia e l'analogo strumento spagnolo della *titularidad compartida*²⁴) che permettono di compensare il lavoro svolto nell'azienda a prescindere dalla presenza di un rapporto formale societario o di lavoro subordinato.

Tuttavia, le considerazioni messe in evidenza dalla Commissione sollevano questioni di sistema, in riferimento alla modulazione di interventi, da attuare nel campo delle misure di sviluppo dirette a ridurre gli ostacoli che impediscono l'accesso al mondo del lavoro delle donne nelle aree rurali.

2. Altro aspetto riguarda la presenza delle donne all'interno dei processi decisionali. Si è già fatto riferimento al coinvolgimento, tra gli *stakeholders* nella presentazione dei finanziamenti alle misure di sostegno di soggetti coinvolti nella parità di genere, già prevista dai regolamenti PAC. Più specificamente, la questione attiene alla presenza di una adeguata rappresentanza femminile nelle amministrazioni locali delle aree rurali²⁵ (che riflette le scelte nazionali sull'organizzazione degli enti locali e sui meccanismi elettorali), così come nei soggetti economici del settore agricolo, in particolare le cooperative agricole²⁶, nella prospettiva del superamento del divario di genere nel settore agricolo, con effetti differenti rispetto alla titolarità delle imprese agricole, in particolare se di piccole dimensioni e a conduzione familiare, in cui il confine tra la titolarità e la gestione effettiva rischia di sfumare.

A tale riguardo va segnalato che l'Italia, prevedendo che "il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i sessi" (comma 17 *bis* dell'art. 53 della Legge 24 aprile 1998, n. 128, introdotto dalla Legge 28 luglio 2016, n. 154) con l'effetto di garantire la rappresentanza femminile nell'amministrazione dei consorzi di tutela dei prodotti di qualità, ha compiuto una scelta particolarmente significativa sul piano della rappresentatività di genere, trattandosi peraltro di soggetti che svolgono funzioni di interesse pubblico nell'ambito della valorizzazione delle produzioni di qualità legate al territorio.

²⁴ Su cui si rinvia ai contributi di Laura Costantino e Ana Carretero García, in questo Volume.

²⁵ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2015 *sulla strategia dell'Unione europea per la parità tra donne e uomini dopo il 2015* (2014/2152(INI)) P8_TA(2015)0218, che, in riferimento al settore agricolo, oltre a sottolineare la necessità di interventi per assicurare un lavoro dignitoso alle donne «chiede un sostegno per gli sforzi politici intesi a rafforzare il ruolo delle donne nell'agricoltura e per la loro rappresentanza adeguata in tutti i forum politici, economici e sociali del settore agricolo».

²⁶ Sul punto insistono sia la Commissione per la parità di genere del Parlamento, nel parere del 17 giugno 22 al punto V; sia il COPA COGECA nel documento richiamato alla nota precedente.