

Transizione e cambiamento nella PAC al 2030

¹ Direttrice del Centro Studi sull'organizzazione economica dell'agricoltura e sullo sviluppo rurale GAIA - Accademia dei Georgofili

Lo sguardo dell'Accademia è da sempre rivolto verso l'incontro tra il mondo scientifico e quello produttivo affinché se ne possa trarre reciproco e pubblico vantaggio. Le direttrici dei cambiamenti esogeni e le traiettorie dell'innovazione che la politica vuole sostenere rendono oggi più che mai utile e necessario questo ruolo. Quale struttura dell'Accademia, il Centro Studi GAIA ha inteso creare uno spazio dove confluiscono contributi derivanti dalla ricerca scientifica e da cui si possa trarre spunti di riflessione sulla PAC che condurrà l'agricoltura e i territori rurali per il terzo decennio di questo secolo.

Le circostanze particolari che stiamo vivendo in questi tempi hanno reso più che mai la PAC un coacervo di tematiche e istanze che si sommano a quelle tipicamente organizzate nei due pilastri della PAC e portano in primo piano obiettivi e risorse per affrontare l'emergenza climatica e ambientale, la sfida strategica dell'innovazione, la sfida tragica della pandemia e l'impegno morale di riconsegnare alle nuove generazioni un mondo più equilibrato.

Transizione indica il passare da un modo di essere a un altro, con il suo andare dall'ordine al disordine, con le sue criticità. È neologismo la transizione ecologica, che indica la ricerca di relazioni più equilibrate con l'ambiente naturale e implica un adeguamento tecnologico. Cambiamento indica un mutamento improvviso di situazione. Con la parola transizione si descrive il continuo e a volte impercettibile processo di adattamento e di progresso dei fenomeni economici e sociali. Ma ormai urge il cambiamento dei comportamenti e dei paradigmi economici e sociali per contrastare processi inarrestabili di mutamento climatico, per invertire la compromissione definitiva dell'"astronave Terra" che temporaneamente abitiamo. E di questo vi è ampia e profonda consapevolezza nella coscienza civile e politica. Almeno in Europa. Tradurre questo semplice impulso in regole efficaci è compito che hanno assunto le Istituzioni europee

anche nella definizione della nuova PAC. Si tratta di una politica costantemente in riforma, ma con quei cambiamenti lenti e modulati, mai anticipatori. Di una politica che da tempo non è più solo “agricola” e tuttavia ancora non ha imboccato percorsi efficaci per fronteggiare le nuove sfide ambientali e contribuire a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità di Agenda 2030.

Transizione e cambiamento sotto l’impulso dell’urgenza e irreversibilità costringerebbero la PAC a diventare politica anticipatoria. Si superano i confini del conosciuto e usuale quando si devono disegnare regole che delimitano il campo di azione degli operatori economici in nuovi paradigmi, come l’economia circolare, o in nuovi processi, come quelli digitalizzati. Aumenta la domanda di definizioni e regole per dare certezza e legittimità dei comportamenti, aumenta il flusso di informazioni che non sono più soltanto accidentalmente generate da quei comportamenti, ma assumono valore economico di asset, da gestire, tutelare, condividere, con nuove regole.

Tutto ciò si innesta in un processo economico antico, essenziale, delicato: quello della produzione di cibo. Attore principale delle nuove regole è l’agricoltore, che non è mai soggetto atomistico ma unitaria articolazione di comunità, di tessuto economico e sociale, creatore di cultura e custode di tradizioni.

Transizione e cambiamento fanno allora riferimento non solo al “cosa” cambiare ma anche alle regole e alla governance che la politica disegna per dispiegare la loro applicazione, monitorarle e assicurare la loro efficacia. Di per sé una sfida che vale la partita.

Questa prima giornata accoglie il dibattito di undici economisti e giuristi agrari sull’ormai imminente riforma della PAC. L’ordine degli interventi segue un flusso di ragionamento che procede a grandi passi da temi di inquadramento generale delle questioni trasversali e strategiche, per poi focalizzarsi sui punti nodali che caratterizzano i due Pilastri e l’OCM.

Contribuiscono a dare un inquadramento generale contributi di giuristi ed economisti agrari che cercano di delineare cosa sia e cosa sarà l’agricoltura del prossimo futuro, stimolata ad adeguarsi per supportare gli obiettivi di sostenibilità ambientale, di lotta al cambiamento climatico, di sicurezza, di cambiamento di paradigma produttivo e tecnologico.

Il prof. Luigi Costato (Università di Ferrara, Accademico emerito e Amministratore dell’Accademia) – decano e maestro di più generazioni di giuristi agrari – con il suo intervento “Lo storico problema dell’alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura” ci conduce in una riflessione di ampio respiro storico che approda al momento attuale in cui l’agricoltura è ormai intesa come “cura dell’intero ciclo biologico” distaccandosi dal solo aspetto produttivo, mentre il perimetro di azione delle regole si amplia costantemente, abbracciando questioni prima distanti.

Il prof. Ferdinando Albinetti (Università della Tuscia, Accademico) con il suo intervento “La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia” analizza i profili ambientali che nell’ultimo ventennio hanno portato all’evoluzione della concezione stessa di agricoltura attraverso il mutare della definizione giuridica di “imprenditore agricolo”. La pandemia ha enfatizzato il tema della sicurezza alimentare e valorizzato la tipicità delle produzioni territoriali, contrastando le tensioni globalizzanti. Alla gravità degli obiettivi non sembra rispondere l’agilità del complesso impianto normativo e applicativo, che – argomenta l’autore – disegna una “amministrativizzazione” anziché l’auspicata semplificazione della sua governance e della sua implementazione.

Implicano una trasformazione culturale, oltre che tecnica, sia la transizione a un modello di produzione circolare, sia la digitalizzazione dei processi produttivi e delle aree rurali. E implicano anche una più accurata definizione di quadri normativi adeguati: di nuovo i confini del campo giuridico dovranno estendersi, come argomentato da Costato.

Il prof. Pietro Pulina (Università di Sassari, Accademico) con il suo intervento “La transizione verso un modello agro-alimentare circolare” coglie come l’agricoltura sia «operatore chiamato alla gestione oculata e sostenibile delle risorse naturali e dell’ambiente» e presenta l’utilizzo di indici per misurare da un lato le performance della transizione a modelli produttivi circolari e dall’altro lato le distanze ancora da colmare per ottenere la “curvatura” dei processi lineari, cogliendo tutte le opportunità a esse connesse.

Altro tema strategico è quello che riguarda il sistema della conoscenza, innovazione e digitalizzazione, su cui il prof. Gianluca Brunori (Università di Pisa, Accademico e referente del Comitato consultivo sulla digitalizzazione all’interno dell’Accademia) incentra il suo intervento “La PAC e la trasformazione digitale dell’agricoltura”. Trasformazione che è sociale prima che tecnologica, e che necessita di un approccio strategico per «migliorare il livello di digitalizzazione delle imprese agricole e delle Comunità rurali e contribuire alla profonda trasformazione dei modelli di agricoltura implicita nel concetto di transizione ecologica». In questa fase dai contorni ancora indefiniti, vi è spazio per individuare le condizioni di sostenibilità di tale transizione e definire un quadro giuridico più adeguato a tutelare la proprietà dei dati per permetterne la condivisione.

Interessante la dialettica tra i due contributi che giungono sui temi caratteristici e centrali nel dibattito sulla PAC, e in particolare sul sostegno diretto al reddito.

Il prof. Franco Sotte (Università di Ancona), nel suo intervento “Una ‘PAC al futuro’: quali sono le implicazioni?” articola in modo ampio i requisiti di una PAC al futuro, che ha successo se è incentrata – tra l’altro – su una «stra-

tegia di ristrutturazione del settore con al centro l'impresa, l'imprenditore, il profitto, l'innovazione». Ma fallisce se – come nella proposta attuale secondo l'Autore – «sostiene la rendita (non ci si lasci confondere dalla nuova terminologia “aiuto al reddito”: i pagamenti ad ettaro sono rendita) e la rendita è nemica del reddito di impresa, spinge alla passività rispetto alle opportunità di mercato». Una PAC guardata criticamente, attraverso le lenti del Secondo Pilastro e dell'approccio territoriale.

Di tutt'altro avviso la riflessione critica del prof. Angelo Frascarelli (Università di Perugia) “I vantaggi del flate rate e dell'abolizione dei titoli” che si poggia sulla definizione di «sostegno di base al reddito per la sostenibilità» quale «aiuto al reddito per remunerare il contributo degli agricoltori alla sostenibilità», dunque quale remunerazione per la produzione di beni pubblici ambientali. Su tale base l'autore argomenta la sua tesi favorevole all'abolizione dei titoli e al pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile (flate rate).

Il focus della riflessione si sposta poi sul tema delle molteplici modalità indirette di sostenere e supportare la formazione del reddito agricolo, che resta uno dei terreni di sfida per l'agricoltura europea di fronte alla globalizzazione.

Affronta un tema cardine di sostenibilità sociale il prof. Carlo Russo (Università di Cassino e del Lazio meridionale) nell'intervento “La fairness nella PAC”, toccando il cruciale tema dell'equità nel sistema agroalimentare. L'autore mette in luce le criticità e la domanda di definizioni e norme più precise, oltre che di una più organica strategia. Vi sono tuttavia già istituti destinati al riequilibrio nelle relazioni contrattuali tra agenti della filiera quali i «regolamenti relativi alle Organizzazioni Produttori, alla contrattualistica di filiera, alla trasparenza» e in certa misura le norme relative alle produzioni tipiche.

Il prof. Giorgio Malorgio (Università di Bologna, Presidente SIDEA) con il suo intervento “Innovazioni organizzative e cooperazione” ci propone una riflessione critica sugli strumenti destinati a migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore (OP, AOP, cooperazione e accordi contrattuali) e introduce una riflessione sul valore di asset strategico che assumono i flussi informativi nel nuovo contesto di economia digitale quali «cruciali fattori di sviluppo nelle relazioni economiche tra gli attori».

Il prof. Fabian Capitanio (Università Federico II di Napoli) nel suo intervento “La gestione del rischio in agricoltura nei nuovi scenari. Criticità, complessità ed efficacia dell'intervento pubblico” propone il suo contributo sugli strumenti per la gestione del rischio in agricoltura, in un momento cruciale in cui si passa dal rischio all'incertezza, peggiorando le possibilità dei produttori di pianificare la produzione in modo da raggiungere profitti.

Sono ormai davvero molte e molto importanti le produzioni agroalimentari che hanno adottato regimi di qualità e la qualità del cibo – dunque anche

i modi per certificarlo al consumatore – sono parte integrante di uno degli obiettivi strategici della PAC. Il prof. Andrea Marescotti (Università di Firenze) nell'intervento “la sostenibilità ambientale nella revisione della politica UE della qualità” propone un'articolata riflessione sulla sostenibilità ambientale delle produzioni DO e IG e su come concretamente si possano integrare specifici requisiti di sostenibilità all'interno dei disciplinari di produzione. Senza mancare di segnalare come un'eccessiva burocratizzazione possa portare a escludere dalle filiere a denominazione proprio quelle aziende che, per le minori dimensioni, dovrebbero invece trarne i maggiori vantaggi.

Questa prima giornata di studio si conclude con il primo e unico intervento che sposta il focus della riflessione a livello di comparto. Il prof. Eugenio Pomarici (Università di Padova, Centro Interdipartimentale per la Ricerca in Viticoltura ed Enologia, Accademico) ci conduce in una puntuale analisi del comparto vitivinicolo nella PAC e propone le sue considerazioni critiche in merito alla programmazione di tutte le misure nell'ambito del Piano Strategico della PAC ritenendo che possano rappresentare un'importante occasione per rendere più efficace il sostegno al settore 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.

Il contributo dell'Accademia in questo primo incontro voleva richiamare l'attenzione sulla complessità di alcune tematiche che emergono dalla discussione in corso sulla riforma della PAC e resta aperto per i successivi approfondimenti.

Al momento di andare in stampa i lavori sulla riforma della PAC sono andati avanti e con piacere presentiamo in appendice una sintesi dell'Accordo politico provvisorio sul suo futuro scaturito dal “Trilogo” del 25 giugno, che ci ha trasmesso il prof. Paolo De Castro.

