

FRANCO SOTTE¹

Una “PAC al futuro”: quali sono le implicazioni?

¹ Università di Ancona

Siamo di fronte a cambiamenti epocali: tecnologici, commerciali, organizzativi. Questi si accompagnano a una ridefinizione a livello internazionale degli obiettivi per il futuro. L'accordo di Parigi COP21 sui cambiamenti climatici è stato formalmente ratificato dall'UE nel 2016, diventando così giuridicamente vincolante. Così anche gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDG) dell'ONU sono stati formalmente adottati dall'Unione nel 2019. Il Covid-19 impone ulteriori cambiamenti di rotta in materia di difesa della salute, ma anche in termini di rilancio dell'economia e di sostegno a quelle parti dell'economia, della società e del territorio che sono state più penalizzate.

Con il Next Generation EU, sono maturate le condizioni per un avanzamento del progetto di consolidamento dell'Unione europea (anche la nomina di Mario Draghi a capo del Governo italiano spinge in questa direzione), mentre emergono nuovi fabbisogni e nuove priorità.

Il Green Deal europeo, facendosi interprete di questi cambiamenti, configura una strategia complessiva, dalla quale derivare gli obiettivi di lungo periodo e le direzioni da assumere in termini operativi. La strategia Farm to Fork (F2F) e la strategia europea per la biodiversità al 2030 specificano il Green Deal con riferimento alle politiche tra le quali rientra quella per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. La strategia F2F definisce anche un “new decision making level”, una nuova modalità di formazione delle decisioni. La politica agricola esce dalla sua condizione di separatezza rispetto alle altre politiche comuni e si inquadra in un sistema complessivo di obiettivi di lungo termine relativi a salute e sicurezza alimentare, ambiente, concorrenza, cooperazione internazionale, mercato interno, commercio.

Il Green Deal è ancora soltanto una comunicazione della Commissione? Non impone vincoli legislativi dunque, come autorevolmente qualcuno sotto-

linea? Non è questa però una buona ragione per sottovalutarla. Le implicazioni del Green Deal e degli atti conseguenti non sono state ancora sufficientemente valutate in tutte le loro implicazioni economiche, sociali, territoriali? Si facciano tutte le analisi opportune e necessarie per orientare meglio le decisioni. E il Parlamento europeo in primis e il Consiglio si facciano parti attive per trasformarne le indicazioni in direttive e regolamenti.

È comunque in questo quadro complessivo, strategico, che ci si deve porre il problema di quale politica agricola e di sviluppo rurale sia più opportuna nel futuro dell'Unione europea. Quale PAC serve davvero in questa prospettiva di lungo periodo? La risposta è semplice: (a) serve una PAC integrata alle altre politiche UE; (b) serve una strategia di ristrutturazione del settore con al centro l'impresa, l'imprenditore, il profitto, l'innovazione; (c) serve una PAC flessibile che si adatti alle diverse forme e tipologie di agricoltura e di sviluppo rurale che caratterizzano il settore e il territorio; (d) servono misure volte a risolvere i "fallimenti del mercato".

Il mercato "fallisce" in due casi. Il primo caso è quando si inceppa e non produce assetti economicamente vitali e solidi. È il caso dell'adozione di nuove tecnologie, della formazione di nuove imprese o nella riconversione di quelle esistenti, della diversificazione, della competitività, degli investimenti. In tutti questi casi servono "incentivi", che producano gli stimoli volti a vincere le inerzie del mercato.

Il secondo caso in cui il mercato "fallisce" è quando si tratta di beni pubblici. Per loro natura questi non passano per il mercato. In questi casi servono "pagamenti", da configurare con misure «mirate» e «a misura». Misure attive di "direct-compliance" (al posto della passiva "cross-compliance").

Gli "incentivi" e i "pagamenti" ora delineati sono le uniche forme corrette di una "PAC al futuro" per riprendere il titolo dell'iniziativa assunta dall'Accademia dei Georgofili. Perché, con questi strumenti, il finanziamento è concesso in cambio e a misura di un corrispettivo: un impegno a fare, a eseguire un progetto, a tener fede a un impegno. In questo modo si configura uno scambio: alla base c'è un contratto, l'agricoltore adempie e l'istituzione pubblica (l'UE) paga.

Può essere considerata una "PAC al futuro" quella proposta, per il dopo 2020, dalla precedente Commissione? La mia risposta è assolutamente no! La PAC dell'ex Commissario Hogan è una evoluzione dalla PAC 2014-2020, che a sua volta è una evoluzione da quelle precedenti. La PAC di Hogan dipende più dal trascinarsi della politica precedente, che dal riconoscimento dei nuovi fabbisogni. Queste le principali ragioni: (a) è una politica "separata" dalle altre politiche UE: una politica autoreferenziale; (b) privilegia il breve termine: una "PAC al presente" che non si proietta verso il futuro; (c) 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; (d) è una politica che si frammenterà in 27 piani strategici nazionali. Avremo quindi una politica agricola comune sempre meno “comune”, nella quale sarà difficilissimo coordinare e impossibile sanzionare gli Stati membri inadempienti sulla base degli indicatori di compliance.

Qualche domanda viene spontanea: che senso ha insistere con i pagamenti diretti ad ettaro? Da decenni ormai si propone una loro graduale eliminazione per impiegarne le risorse in politiche più mirate ai comportamenti imprenditoriali. Ha ancora senso la cross-compliance, cioè la sostenibilità tradotta in vincolo “one size fits all”, indipendentemente cioè dallo specifico contesto e dall’entità del pagamento? Perché non fare della sostenibilità l’obiettivo tradotto in impegni precisi e pagare per quelli? Gli eco-schemi in cosa differiscono dal greening? Si sente dire che saranno un “greening rafforzato”, ma il greening non si è già dimostrato un fallimento, perché perseverare? Perché questa triplicazione nella “green architecture”: eco-condizionalità + eco-schemi + misure agroambientali del secondo Pilastro? Non si potrebbero trasferire tutti i fondi green nel secondo Pilastro e precisare tutte le misure agro-ambientali nei programmi di sviluppo rurale? Perché la duplicazioni anche per i giovani tra primo e secondo Pilastro? Perché la politica di sviluppo rurale è ancora marginalizzata e penalizzata nella distribuzione della spesa? Perché non si affronta il tema di come farla diventare più mirata, spedita ed efficiente?

Quanto, infine, al “new delivery model”, la vecchia Commissione giustifica il trasferimento della politica agricola agli Stati membri come una estensione della sussidiarietà. Ma qui c’è una mistificazione. La sussidiarietà è un principio fissato dal Trattato (art. 5). I principi non si “estendono”, i principi si “applicano”. Quella del “new delivery model” è una soluzione pasticciata e di comodo. Mancando il coraggio di cambiare, si trasferiscono decisioni cruciali agli Stati membri, illudendosi di riuscire a coordinarli (e sanzionarli se inadempienti) sulla base degli indicatori. Il prossimo passo potrebbe essere quello di una piena rinazionalizzazione: preso atto che ogni Stato membro ha una diversa politica agricola, tanto vale che ciascuno se la finanzia liberando i fondi a Bruxelles per le altre priorità.

Sarebbe utile invece una riflessione sulla attribuzione dei compiti in materia di politica agraria tra UE, SM e Regioni sulla base di una applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà, della regola del “valore aggiunto europeo” e della prassi della governance multilivello. Questa potrebbe essere una proposta: (a) all’Unione: clima, coesione (economica-sociale-territoriale),

obiettivi ONU sullo sviluppo sostenibile e mercato unico; (b) agli SM e relative Regioni: sviluppo rurale (nel quadro di regole e cofinanziamento europei) e sostegno dei redditi.