

Le nuove regole sulle politiche agricole europee e italiane

di Francesco Mastrandrea*

Negli ultimi trent'anni la Politica Agricola Comune (PAC) ha dettato gli equilibri generali della produzione agricola europea plasmandosi su un'esigenza fondamentale per lo sviluppo della popolazione mondiale: la produzione di cibo. Per tale ragione, le considerazioni e gli studi di una delle prime politiche comunitarie condivise – era il 1957 – va fatta alla lente dell'economia di mercato e della globalizzazione, ma anche sulla scorta della valutazione che il supporto al primo elemento della filiera del food system, per l'appunto il cibo, sia basilare al soddisfacimento di uno dei bisogni fondamentali di tutti gli uomini.

COME E PERCHÉ NASCE LA PAC

L'idea di una Politica agricola Comune nasce negli anni Cinquanta del Novecento – periodo in cui la crescita della popolazione richiedeva una produzione alimentare europea sempre più sostenuta – attraverso una serie di momenti politici cruciali che partono dalla famosa dichiarazione del 9 maggio 1950 del ministro francese Schuman, che proponeva la creazione di una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e che mise le basi anche per un'unione produttiva agricola europea. Subito dopo, la proposta del ministro dell'agricoltura olandese Sicco Leendert Mansholt di un'«alta autorità agricola sovranazionale Europea» diede il reale via libera al decennio che porta all'istituzione di una Politica Agricola Comune. Il Passaggio fondamentale per la sua definizione è la famosa firma del Trattato di Roma¹ del 25 marzo 1957 che definisce la prima PAC inserendola al centro delle attività della



© ISTOCK - PE3CHECK

* *Francesco Mastrandrea è Presidente di ANGA-Giovani di Confagricoltura e imprenditore agricolo.*

Comunità Economica Europea (CEE). Gli obiettivi definiti nell'articolo 39 del Trattato possiamo riassumerli brevemente nei seguenti punti:

- incrementare la produttività in agricoltura sviluppando il progresso tecnico assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola;
- assicurare un tenore equo ai produttori agricoli, stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza negli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

LA «BIBBIA VERDE» EUROPEA

Numerosi passaggi intermedi portarono a un successivo atto che mise le basi per l'effettiva struttura finanziaria che portò poi alla PAC che conosciamo: il primo «Piano Mansholt» o «Bibbia verde». Il suo piano consisteva nel concordare una combinazione di sussidi diretti per le colture e le terre che potevano essere coltivate e meccanismi di sostegno dei prezzi che comprendevano prezzi minimi garantiti, nonché dazi e misure di contingentamento su determinati prodotti provenienti da Paesi terzi. Tutto ciò avrebbe incoraggiato una migliore produttività agricola in modo da garantire ai consumatori un approvvigionamento alimentare stabile e a prezzi accessibili, e avrebbe assicurato l'autonomia del settore agricolo dell'Unione Europea².

Nonostante la partenza difficoltosa, il Piano si dimostrò efficace e diede l'input per una PAC che negli anni si è sviluppata ed evoluta seguendo principi legati alle esigenze del momento storico, compresa la salvaguardia ambientale (Mansholt è stato un sostenitore di questo aspetto fin dagli albori), guardando sempre a quel famoso interesse di produttori e consumatori di cui si faceva menzione all'inizio: la produzione equa e il reperimento del cibo.

L'analisi della genesi della PAC è un elemento fondamentale per gli attori del mondo agroalimentare ma anche per chi vi è attratto solamente per curiosità. Questo perché, soprattutto dopo la pandemia da Covid-19, alcune priorità si sono ridefinite, e nel momento in cui è appena stata affrontata una nuova riforma che porterà a riscrivere le regole del mondo produttivo, si andranno a ritoccare anche i principi appena enunciati.

LA NUOVA PAC (2023/2027)

La PAC, nel suo effettivo ritorno sulle aziende agricole e sugli agri industriali, si traduce in due funzioni fondamentali: il supporto sia agli investimenti sia ai pagamenti diretti a sostegno della produzione (in linea dunque con gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato di Roma menzionati precedentemente). In questa nuova era del post-pandemia e del programma «Green

FIGURA 1 | I NOVE OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA PAC 2023/2027



New Deal» annunciati dalle istituzioni europee, l'impianto della PAC è stato totalmente ripensato attraverso una riforma, arrivata a conclusione qualche mese fa, che farà sicuramente registrare un cambiamento di tutto il food system europeo ed extra europeo. In particolare, questa riforma si pone l'obiettivo di ripensare in chiave di sostenibilità sociale, ambientale ed economica tutto il food system attraverso l'adozione di due strategie generali: il *farm to fork* (F2F)³ e la *biodiversity strategy* (BS)⁴.

In chiave di sviluppo sostenibile la riforma della PAC 2023/2027 segue nove obiettivi regolati dall'Unione Europea (Figura 1) che sono i principi chiave che servono a coprire i tre modelli di sostenibilità enunciati e che supporteranno il nuovo modello di interventi proposto.

GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

L'analisi di questi obiettivi denota immediatamente una forte attenzione alla chiave ambientale della PAC e si traduce in una struttura di supporto economico basata sui principi fondamentali del *farm to fork* delineate sulla cosiddetta «New Green Architecture» (Figura 2) che ridisegna i principi di erogazione al mondo agricolo dei premi legati alla sostenibilità ambientale.

La composizione della New Green Architecture, che

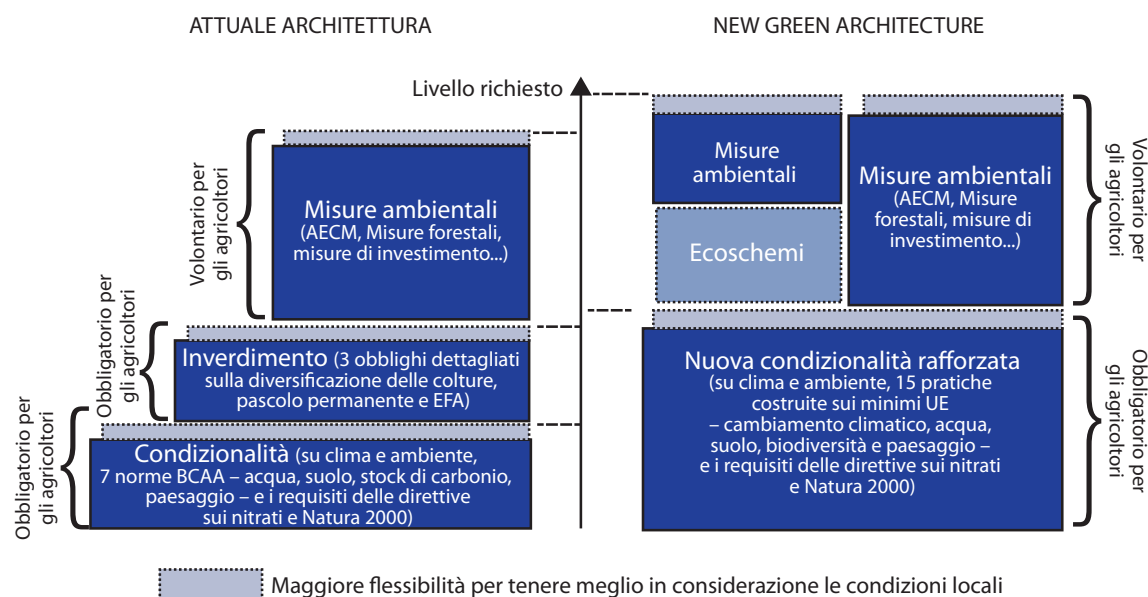
prevede numerose condizionalità per gli agricoltori, e l'entrata in vigore del nuovo strumento degli ecoschemi fanno trasparire il forte cambio di rotta dell'Unione Europea in una politica nata per il sostegno degli agricoltori nella loro mission principale, che è quella di produrre cibo.

Andando nel particolare finanziario, al fine di capire di quali risorse stiamo dibattendo, vediamo che per la prossima «Programmazione Agricola Comune» il budget generale è di 36,8 miliardi di euro per i pagamenti diretti (del quale il 25 per cento è allocato solo per gli ecoschemi-ECS) e 12,4 miliardi per lo sviluppo rurale (il 30 per cento dei quali è allocato per le misure agro-ambientali).

Un altro aspetto da tenere in considerazione, utile alla nostra analisi, è che le due strategie F2F e BS sono fondate sui tre punti di riforma peculiari già enunciati (sostenibilità sociale, ambientale ed economica), per cui la discussione tra politica e impresa (soprattutto l'impresa agricola) è emersa anche agli occhi dei non addetti ai lavori. Nello specifico, si tratta di ridurre l'utilizzo dei fitofarmaci del 50 per cento, ridurre l'uso dei fertilizzanti del 20 per cento e raggiungere un valore percentuale dell'agricoltura biologica nei Paesi dell'Unione del 25 per cento.

Questi obiettivi, sin dal primo momento, sono sembrati onerosi da raggiungere e in più potrebbero sfavo-

FIGURA 2 | LA «NEW GREEN ARCHITECTURE»



rire l'attuazione dell'obiettivo di cui i decisori politici e il mondo produttivo discutono da tempo: lo «zero hunger» dei Sustainable Development Goals-SDG⁵.

Su queste convinzioni, che sono partite inizialmente dall'impresa agricola, ma che a ruota hanno coinvolto direttamente anche l'industria di trasformazione alimentare, si è dibattuto molto e a vari livelli istituzionali, non riuscendo però a scalfire la nuova visione della PAC che ha caratterizzato tutto il processo di riforma.

L'IMPRESA PRODUTTIVA

A favore della tesi dell'impresa produttiva, negli ultimi mesi si è schierata direttamente la Commissione Europea attraverso l'EU Science Hub-Joint Research Centre, centro di ricerca che ha effettuato uno studio dal titolo «Modelling Environmental and Climate Ambition in the Agricultural Sector with the CAPRI Model»⁶.

Il modello CAPRI è uno strumento statistico e analitico che analizza tutte le fasi del processo produttivo agricolo utilizzando dei moduli che tengono in considerazione sia i processi di produzione sia il mercato globale dei prodotti primari. Questo modello generalmente è stato usato nel recente passato per valutare in anteprima gli impatti delle decisioni sulle politiche che incidono sugli equilibri agricoli europei (rimozione quote latte, sugar tax ecc.). I risultati mostrano numeri preoccupanti se analizzati dal punto di vista del «produrre meglio e in modo più sostenibile».

La ricerca divide i risultati in tre macro-impatti: economici della produzione primaria, economici in termini di prezzi al consumo e ambientali.

Ciò che la ricerca prospetta è che dal punto di vista economico il mondo dei cereali, leguminose e seminativi in generale (la spina dorsale dei bisogni alimentari mondiali) subirà un notevole decremento di produttività che a ruota si porterà dietro un decremento della terra lavorata a causa delle nuove condizioni di lavorazione, soprattutto legato al vincolo imposto sull'uso dei fitofarmaci e dei fertilizzanti. Un aspetto fondamentale le cui conseguenze in termini di produttività sembrano non essere adeguatamente considerate dalla PAC che non offre indicazione su sistemi alternativi per recuperare tale produttività (come per esempio transitare da un *input based farming* a un *ecosystem based*⁷). A seguire, per stretta correlazione industriale, si contrarranno notevolmente (secondo la ricerca citata) gli allevamenti di bovini, suini e ovini.

Questa contrazione provocherà nella maggior parte dei casi un innalzamento sostanziale della percentuale di importazione sia di *commodities* sia di carne, che impatteranno per forza di cose sul paniere di acquisti dei consumatori (europei *in primis*) e sull'accesso alle

derrate alimentari generali, poiché la contrazione dell'offerta provocherà un innalzamento dei prezzi che porterà a una limitazione dei consumi soprattutto per le fasce di reddito più basse.

Dal punto di vista ambientale, il report ci dice che l'impatto di questa politica ridurrà di più del 28 per cento le emissioni agricole in Europa soddisfacendo fondamentalmente uno degli obiettivi principali delle due strategie (quello appunto della sostenibilità ambientale) ma che, secondo numerosi esperti del settore, potranno portare esternalità negative nei Paesi che andranno a sostituire l'Europa nella produzione agricola (soprattutto Africa ed Asia).

Tutte le istituzioni mondiali, con a capo la FAO⁸, certificano che il bisogno di derrate alimentari nel mondo crescerà con l'aumento della popolazione al 2050 (da 6 miliardi di persone a 10 miliardi, calcolati solamente seguendo l'andamento degli ultimi decenni), e l'agricoltura europea, in tali condizioni, rischia di non essere protagonista in questa evoluzione che vuole garantire un mondo più giusto ed equo. Qualche stakeholder, tra i più accaniti, ha annunciato che l'Europa diventerà il «giardino del mondo», nell'accezione più negativa del termine.

Su questa questione la preoccupazione per il futuro non è solo degli agricoltori, che vedono mutare totalmente le aspettative del mercato e gli equilibri di settore, ma anche di molte istituzioni europee ed extra europee che studiano e regolano il mercato alimentare. Infatti, ben prima della Commissione Europea, anche l'USDA (United States Department of Agriculture) denunciava questa problematica sui principi del F2F attraverso un report⁹ in cui ne analizzava l'impatto – rilevando peraltro numeri anche più severi rispetto al CAPRI. Secondo l'USDA, questi risultati non solo hanno conseguenze sul mercato interno europeo, ma anche sulla produttività mondiale di cibo (e di conseguenza sul mercato mondiale) in cui si genererà un aumento dei prezzi (soprattutto in quella parte del mondo in cui logistica e capacità di approvvigionamento sono più difficili) e delle derrate alimentari, incrementando la già grave «food insecurity», in controtendenza rispetto alle politiche di sviluppo mondiali.

Il mondo, i Paesi emergenti, l'Europa hanno bisogno di più prodotti alimentari e questi, indipendentemente dalle modalità e dalle tecnologie, non possono che venire dall'agricoltura. Con queste premesse sulla nuova PAC, è evidente che le sfide del domani siano molto più difficili di quelle che il comparto si aspettava e bisognerà ripensare tutti gli equilibri dell'agribusiness, anche solo per garantire lo sviluppo e l'innovazione (componenti sempre più importanti per continuare a produrre) di tutte le aziende del settore (dalla produzione al retail).

QUALE FUTURO PER L'AGRICOLTURA ITALIANA ED EUROPEA

Fino a questo punto, nell'analisi sulla PAC, non si è tenuta in considerazione la forte contrazione (dato molto rilevante nell'economia agricola) del budget generale per le aziende agricole italiane. Questa scelta è stata fatta per interpretare quella visione costruttiva di un comparto che vuole innovare e vuole svilupparsi attraverso politiche che garantiscano maggior produzione coerentemente ai tre principi di sostenibilità già menzionati.

Alla luce delle analisi fatte, e soprattutto dei risultati ottenuti dagli studi esposti, le sfide per garantire le produzioni agricole italiane sono importanti e soprattutto legate allo sviluppo delle tecnologie colturali e di lavorazione. A queste condizioni, le biotecnologie, sicure e combinate con altre tecniche colturali che non inficino la biodiversità e anzi la arricchiscano, sono uno degli strumenti che non possiamo escludere a priori e che potrebbero consentire un aumento della produttività per contenere le annunciate esternalità. Allo stesso modo, potrebbero supportare (attraverso anche i fondi

straordinari del PNRR) l'innovazione nelle lavorazioni. La sfida per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità non può e non deve diventare ideologica, dev'essere anzi uno stimolo a costruire un framework entro il quale ottemperare al forte bisogno alimentare che la bilancia commerciale mondiale ci richiede.

Dobbiamo valorizzare al massimo le «azioni ambientali» e lo dobbiamo fare attraverso una delle azioni che le nostre aziende agricole fanno inconsapevolmente: l'immagazzinamento della CO₂. La missione ambientale a cui siamo sempre più chiamati (a oggi l'agricoltura italiana è tra le più sostenibili di Europa) deve diventare uno strumento a sostegno delle aziende agricole: lo spazio sicuramente è ampio e il reddito mancato dai vincoli produttivi di cui abbiamo parlato può essere in parte supportato da questo mercato, che oltreoceano è già in fase di sviluppo da un decennio.

Avremo un prossimo futuro di forte cambiamento del mondo agricolo italiano, dobbiamo concentrare le competenze manageriali e gli strumenti finanziari al fine di rendere il mondo agricolo sempre più forte e fedele alla sua missione.

¹ «La politica agricola comune (PAC) e il trattato», Parlamento Europeo, marzo 2021.

² «Sicco Mansholt: agricoltore, combattente per la resistenza e un vero "Mister Europa"», Commissione Europea.

³ «Farm to Fork Strategy», European Commission.

⁴ «Biodiversity Strategy for 2030», European Commission.

⁵ «Sustainable Development Goals», Nazioni Unite.

⁶ «Modelling Environmental and Climate Ambition in the Agricultural Sector with the CAPRI Model», JRC Publications Repository, European Commission.

⁷ R. Munang, K. Alverson, I. Thiauw, M. Goumandakoye, «Using Ecosystem-Based Adaptation actions to Tackle Food Insecurity». *Environment Science and Policy for Sustainable Development*, 2013, 55(1), pp. 29-35.

⁸ «The World is at a Critical Juncture», FAO.

⁹ J. Beckman, M. Ivanic, J.L. Jelliffe, F.G. Baquedano, S.G. Scott, «Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies», *United States Department of Agriculture*, novembre 2020.

IN SINTESI

- Nata a fine anni Cinquanta con l'idea di incrementare la produttività agricola e tutelare produttori e consumatori, l'impianto della Politica Agricola Comune (PAC) è stato di recente ripensato in chiave di sostenibilità sociale, ambientale ed economica con l'intento di modificare in chiave green tutto il food system europeo ed extra europeo.
- Tra i punti più ambiziosi della nuova PAC, per cui sono già stati stanziati 36,8 miliardi di euro per i pagamenti diretti e 12,4 miliardi per lo sviluppo rurale, emerge la necessità di: ridurre l'utilizzo dei fitofarmaci del 50 per cento, ridurre l'uso dei fertilizzanti del 20 per cento e raggiungere un valore percentuale dell'agricoltura biologica nei Paesi dell'Unione del 25 per cento.
- Il crescente bisogno di prodotti alimentari impone all'Europa di ripensare tutti gli equilibri dell'agribusiness, anche solo per garantire lo sviluppo e l'innovazione (componenti sempre più importanti per continuare a produrre) di tutte le aziende del settore (dalla produzione al retail).