

Accademia dei Georgofili
Firenze – 6 maggio 2022

La PAC innanzi alle sfide del tempo presente

Ferdinando Albisinni

La Politica Agricola Comune: la riscoperta della politica
Common Agricultural Policy: rediscovering politics

ABSTRACT

Le crisi degli ultimi due anni (dal Covid-19, all'emergenza climatica ed energetica, alla guerra in Ucraina) hanno riportato in primo piano le *politiche della sicurezza* e con queste la responsabilità delle istituzioni europee e nazionali, nel garantire un *diritto al cibo* declinato anzitutto quale garanzia di accesso ad *un bene essenziale* (meglio: *al bene essenziale*, presupposto necessario per l'esercizio di ogni altro diritto, come riaffermato ancora di recente dalla giurisprudenza nazionale ed internazionale).

Queste crisi hanno determinato una crescente domanda di *sicurezza degli approvvigionamenti (alimentari, oltre che di vaccini e di altri presidi sanitari)*; domanda che in alcuni Stati membri si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *food sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della *Via Campesina*.

I Regolamenti di Riforma della PAC, pubblicati nel dicembre 2021, e che entreranno in applicazione dal 2023, hanno sottolineato l'esigenza di “*a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali.*” (così l'art. 5 del Reg. (UE) 2021/2115).

Tali regolamenti hanno operato scelte innovative sul piano istituzionale, con la previsione di un *Piano Strategico Nazionale* e di *Piani Strategici Regionali*, che richiedono l'adozione di scelte condivise al fine di evitare possibili conflitti, quali quelli che hanno più volte caratterizzato i rapporti fra Stato e Regioni in tema di ambiente e di risorse naturali negli ultimi venti anni.

L'Italia ha presentato alla Commissione UE il 31 dicembre 2021 il Piano strategico nazionale (https://www.reterurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf), molto ampio e complesso, che contiene numerose disposizioni rilevanti per la produzione e commercializzazione di prodotti alimentari e per l'organizzazione dei mercati, oltre che per quanto attiene al rispetto delle pratiche di compatibilità ambientale. Piano strategico nazionale che è attualmente in fase di rielaborazione dopo le osservazioni critiche venute dalla Commissione Europea.

Ulteriori sollecitazioni sono venute in sede nazionale dalla riforma degli artt. 9 e 41 cost.; in sede internazionale dai documenti approvati dal G20 per la riduzione delle emissioni; ed in sede europea dal nuovo sistema di controlli introdotto dal Reg. (UE) 2017/625 con la dichiarata attenzione all'intero *ciclo della vita*, e dalla Dir. (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare con la ribadita specialità nella regolazione di tale mercato in ragione della peculiare “*estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia*

all'esposizione ai fattori meteorologici" (considerando 6).

Da ultimo, il Regolamento Delegato (UE) 2022/467 della Commissione, del 23 marzo 2022, che prevede "un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli", affianca alla *food security* la riscoperta della *stabilizzazione dei mercati* come obiettivo essenziale e fondante della PAC.

Abbiamo assistito per anni ad una globalizzazione legata "all'affermarsi del liberalismo" quale "caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech" del 1994, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Oggi la risposta viene ricercata nella riscoperta della politica, della governance, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi, oltre che di valori.

Non appare casuale che ciò accada in un ambito, la disciplina dell'agricoltura, che nel nome stesso della PAC, valorizza la componente di "**Politica**", dunque di decisione e di responsabilità.

Insomma, le finalità dell'art. 39 ritornano tutte, e si conferma l'idea dei padri costituenti che la sicurezza degli approvvigionamenti va di pari passo, necessariamente con la stabilizzazione dei mercati.

Resta aperto il quesito su quanto le rinnovate finalità assegnate all'intervento europeo si tradurranno in misure coerenti, e se la dichiarata *semplificazione* non si stia in realtà traducendo in *amministrativizzazione* dell'agricoltura, e con ciò in *complicazione*.

La sfida che oggi si pone alle Istituzioni, nell'ambito del G20 e nei singoli Paesi, resa manifesta dal congiunto operare della pandemia, dell'emergenza climatica ed energetica, della guerra, è nella riscoperta di una **Politica** capace di coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale ed a quelli produttivi.

* * * * *

The crises of the last two years (from Covid-19, to the climate and energy emergency, to the war in Ukraine) have brought security policies back to the fore and with these the responsibility of European and national institutions, in guaranteeing the right to food declined above all as a guarantee of access to an essential good (better: to the essential good, a necessary prerequisite for the exercise of any other right, as recently reaffirmed by national and international jurisprudence).

These crises have led to a growing demand for security of supplies (food, as well as vaccines and other health devices); a question that in some Member States has resulted in increasing attention to the issues of food sovereignty, which up to now seemed confined to developing countries only, starting with the well-known declaration adopted in 1996 by the members of the Via Campesina.

The CAP Reform Regulations, published in December 2021, and which will come into effect from 2023, underlined the need to "(a) to foster a smart, competitive, resilient and diversified agricultural sector ensuring long-term food security; (b) to support and strengthen environmental protection, including biodiversity, and climate action and to contribute to achieving the environmental and climate-related objectives of the Union, including its commitments under the Paris Agreement; (c) to strengthen the socio-economic fabric of rural areas.." (thus art. 5 of Reg. (EU) 2021/1115).

These regulations have made innovative choices on the institutional level, with the provision of a National Strategic Plan and Regional Strategic Plans, which requires the adoption of shared choices in order to avoid possible conflicts, such as those that have often characterized

relations between the State and Regions on the subject of the environment and natural resources in the last twenty years.

Italy submitted to the EU Commission on 31 December 2021 the National Strategic Plan (https://www.reterurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf), very broad and complex, which contains numerous provisions relevant for the production and marketing of food products and for the organization of markets, as well as with regard to compliance with environmental compatibility practices. National strategic plan which is currently being re-elaborated after the critical observations from the European Commission.

Further solicitations came at the national level from the reform of Articles 9 and 41 cost.; internationally by the documents approved by the G20 for the reduction of emissions; and in Europe by the new control system introduced by Reg. (EU) 2017/625 with the declared attention to the entire life cycle, and by Dir. (EU) 2019/633 on unfair commercial practices in the agricultural and food supply chain with the reiterated specialty in the regulation of this market by reason of its peculiarity: *“While business risk is inherent in all economic activity, agricultural production is particularly fraught with uncertainty due to its reliance on biological processes and its exposure to weather conditions.”*.

Lastly, the Commission Delegated Regulation (EU) 2022/467 of 23 March 2022, which provides for "exceptional adaptation aid for producers in the agricultural sectors", combines food security with the rediscovery of market stabilization as an essential objective and founder of the CAP.

For years we have witnessed a globalization linked to "the emergence of liberalism" as an "essential feature of the Marrakech Agreements" of 1994, characterized by confidence in the market's ability to regulate itself.

Today the answer is sought in the rediscovery of politics, governance, choices of priorities, hierarchies of interests, as well as values.

It does not seem accidental that this happens in one area, the discipline of agriculture, which in the very name of the CAP, enhances the component of "**Politics**", therefore of decision and responsibility.

In short, the purposes of art. 39 all return, and the idea of the founding fathers is confirmed that the security of supplies goes hand in hand, necessarily with the stabilization of the markets.

The question remains as to how much the renewed purposes assigned to European intervention will translate into consistent measures, and whether the declared simplification is not actually translating into the administration of agriculture, and thereby complicating it.

The challenge facing the institutions today, in the context of the G20 and in individual countries, made manifest by the joint action of the pandemic, the climate and energy emergency, the war, is in the rediscovery of a *Politics* able to merge "attention to environmental sustainability and production models".