

Il futuro delle politiche europee per l'agroalimentare

Gianluca Brunori¹

Le proteste degli agricoltori, scatenate da misure politiche nazionali, si sono trasformate in un movimento paneuropeo contro la riforma della PAC. In risposta, la presidente della Commissione UE, Ursula von der Leyen, ha lanciato un "dialogo strategico" con 29 stakeholder per sviluppare una visione comune per il futuro del settore agricolo e alimentare dell'UE.

L'articolo discute i contenuti del dialogo strategico alla luce delle crisi globali, come il COVID e la crisi ucraina, sul panorama politico, e sottolinea la necessità di politiche trasformative che promuovano dinamiche di cambiamento strutturale dal basso, una governance inclusiva e cooperativa, investimenti in nuovi modelli di ricerca e innovazione, e un rinnovato impegno per la mobilitazione della società civile. Nel nuovo contesto politico, certamente non favorevole, i principi enunciati nel dialogo strategico possono rappresentare una base su cui far leva per non bloccare del tutto il processo di trasformazione necessario ad le sfide future del settore agricolo e alimentare europeo .

Introduzione

Nel corso del 2024 un'ondata di proteste degli agricoltori ha scosso il processo decisionale nell'UE. Le proteste degli agricoltori sono esplose in reazione alle misure politiche nazionali (ad esempio i sussidi ai carburanti in Germania, il piano di riduzione del bestiame nei Paesi Bassi, le tasse in Italia) (Matthews, 2024). Ben presto la protesta si è trasformata in un movimento che ha attraversato tutta l'Europa ed è stata diretta contro la riforma della PAC, entrata in vigore nel gennaio 2023 alla fine di un processo decisionale durato cinque anni. Con il sostegno di forze politiche anti-sistema, la protesta ha assunto una configurazione diversa dalle precedenti proteste degli agricoltori, che erano molto rumorose ma in gran parte limitate a preoccupazioni settoriali.

In vista delle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2024, le istituzioni europee hanno reagito alle proteste sospendendo o cancellando gli aspetti ambientali salienti della riforma. Molte delle misure proposte nell'ambito della strategia "Farm to Fork" – uno dei fiori all'occhiello della più ampia strategia del *Green Deal* – sono state ritirate, bocciate alla votazione o bloccate a un certo livello del processo istituzionale. Nel frattempo, un'altra chiave di volta del *Green Deal*, la legge sul ripristino delle aree naturali, è stata approvata dal Parlamento europeo per pochi voti solo dopo una negoziazione al ribasso.

¹ Docente di Politica Alimentare, Università di Pisa

In risposta alla protesta, nel gennaio 2024 la presidente della Commissione UE, Ursula von der Leyen, ha avviato un "dialogo strategico", riunendo 29 *stakeholder* - rappresentanti la maggior parte degli interessi e dei valori nel campo dell'alimentazione e dell'agricoltura - in una serie di incontri tematici volti a sviluppare una visione comune per il futuro del settore agricolo e alimentare dell'UE².

«I tempi sono maturi per creare un nuovo consenso su alimentazione e agricoltura tra gli agricoltori, le comunità rurali e tutti gli altri attori della filiera agroalimentare dell'UE. (Gli Agricoltori...) si trovano ad affrontare un'ampia gamma di sfide, che vanno dai cambiamenti climatici all'inflazione, fino agli impatti volatili sui mercati. Con questo dialogo strategico stiamo creando un forum per fornire una visione chiara per il futuro, a beneficio di tutti.»³ Con la rielezione di Ursula von der Leyen, i risultati del dialogo strategico saranno la base per l'orientamento politico delle politiche agricole e alimentari nella nuova legislatura⁴.

Considerando che la scorsa legislatura era iniziata con un accordo apparentemente solido sulla necessità di una trasformazione del sistema alimentare, gli eventi dello scorso anno hanno sorpreso molti. La CoP 21 e l'Agenda 2030, che avevano visto l'Unione Europea avere un ruolo di leadership in contesti internazionali, erano stati importanti motori di un nuovo consenso sulle politiche climatiche anche a livello internazionale. Ursula von der Leyen, sostenuta da un'ampia maggioranza dei socialdemocratici, dei liberali e dei verdi del Partito popolare, nel momento del suo insediamento aveva sottolineato la necessità di una trasformazione dell'economia per affrontare la crisi ecologica⁵. Il dossier Green Deal era stato affidato al vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans – un politico olandese con una forte agenda "green" – con il potere di supervisionare tutte le direzioni competenti della Commissione Ue. Nell'estate del 2021 si era tenuto il vertice ONU sul sistema alimentare⁶, in cui l'Europa aveva svolto un ruolo importante nell'affermare la necessità di trasformare i sistemi alimentari. Cosa ha cambiato lo scenario politico in modo così drammatico? Senza dubbio, il COVID e la crisi ucraina hanno svolto un ruolo decisivo nel ridefinire il panorama politico. Entrambe le crisi hanno dato a tutti gli attori della politica dell'UE l'opportunità di

² https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/food-stakeholders-get-back-to-work-on-much-awaited-dialogue-on-agriculture/?utm_source=Euractiv&utm_campaign=ce538ea1ed-EMAIL_CAMPAIGN_2023_10_06_03_39_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_-672dc7a2b9-%5BLIST_EMAIL_ID%5D

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_417

⁴ https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/food-stakeholders-get-back-to-work-on-much-awaited-dialogue-on-agriculture/?utm_source=Euractiv&utm_campaign=ce538ea1ed-EMAIL_CAMPAIGN_2023_10_06_03_39_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_-672dc7a2b9-%5BLIST_EMAIL_ID%5D

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230

⁶ <https://www.un.org/en/food-systems-summit>

riposizionarsi e di adeguare il loro discorso, e le crisi sono state sfruttate strumentalmente dalle forze politiche e dalle lobby per ottenere concessioni politiche favorevoli (Matthews *et al.*, 2023).

Va riconosciuto, tuttavia, che i percorsi previsti all'interno del *Green Deal* avevano sottovalutato le potenziali crisi che sarebbero potute seguire, e non avevano anticipato il ruolo che le crisi possono svolgere all'interno del processo politico (Resnick e Swinnen, 2023). Riconoscere l'impatto dell'attuale crisi implica considerare la sequenza di eventi accaduti negli ultimi 20 anni, che vanno dagli attacchi dell'11 settembre, l'esodo dei rifugiati a seguito della guerra in Siria, alla tremenda inflazione agricola del 2007-2008, alle catastrofiche inondazioni e alle gravi siccità, per citarne solo alcuni, come qualcosa di diverso da pure coincidenze temporali. Le crisi, lungi dall'essere sconvolgimenti occasionali in un mondo altrimenti stabile, stanno diventando "la nuova normalità", e pongono al centro del dibattito la riflessione su come formulare politiche di trasformazione in un contesto caratterizzato da una condizione di crisi permanente, o permacrisi (Cole e Petrikova, 2024).

Consapevole della crescente polarizzazione sulle questioni agroambientali, Ursula Van Der Leyen ha annunciato nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2023 un "dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura" aperto ai portatori di interessi più rilevanti del sistema alimentare. «Abbiamo bisogno di più dialogo e meno polarizzazione», ha affermato nel suo discorso.

Dopo sei mesi di incontri, nel settembre 2024, tutte le parti interessate hanno approvato un documento di principi e raccomandazioni. Il documento propone una visione del futuro dell'agricoltura, affermando che «il momento del cambiamento è adesso» e che «la cooperazione e il dialogo lungo la catena del valore alimentare sono fondamentali». Il documento riconosce che l'agricoltura è una chiave per la transizione verso la sostenibilità e sottolinea che la transizione ha bisogno di risorse considerevoli per compensare le perdite degli agricoltori durante la transizione. Una delle raccomandazioni chiave del documento riguarda un cambiamento di *governance*, basato su "una nuova cultura della cooperazione", che «garantisca praticabilità e coerenza tra le diverse aree di policy e superi il pensiero a compartimenti stagni».

Dal dialogo strategico alla visione per l'agricoltura e l'alimentazione

Il rapporto del 'dialogo strategico' è un documento ricco di spunti di riflessione. Avendo come obiettivo la depolarizzazione del tema dell'agricoltura, è importante prima di tutto sottolineare i punti su cui è stato raggiunto il consenso.

Il primo punto riguarda il rapporto tra agricoltura e sistemi naturali. Di fronte ai nuovi negazionismi, il documento afferma la consapevolezza della necessità per l'agricoltura e per il sistema alimentare di mantenersi all'interno dei 'confini planetari'⁷, i limiti biofisici alle attività umane, di fronte all'evidenza che sei dei dieci confini sono già stati oltrepassati⁸. Per molte aziende, questo significherebbe procedere su una costosa transizione, e per questo motivo il documento raccomanda di creare un fondo ad hoc, in grado di sostenerne i costi per le singole aziende. Ma come individuare le aziende destinatarie di queste misure? Il documento solleva il problema della misurabilità della sostenibilità delle pratiche agricole, per il quale al momento le conoscenze disponibili lasciano spazio ad ampi margini di incertezza su quali sistemi produttivi e quali pratiche siano sostenibili e quali no. Il documento si sofferma su questo punto, chiedendo che si possa arrivare alla definizione di metodologie standard di valutazione e strumenti rigorosi di monitoraggio.

Il secondo punto riguarda i modelli di consumo. Il documento prende atto che gli attuali modelli non sono sostenibili, né salutari, e generano dipendenza dalle importazioni dall'estero. La necessità di modificare progressivamente le diete verso una sostituzione delle proteine animali con quelle vegetali è ribadita, e si sottolinea il ruolo trasformativo che nuovi modelli alimentari potrebbero avere come stimolo al sistema produttivo. Per questo, è necessaria una maggiore attenzione alle politiche alimentari, che al momento sono frammentate e non coordinate. Il documento sottolinea l'importanza dell'educazione, dell'informazione, di regole per la pubblicità nei confronti dei minori, degli acquisti pubblici. Su questo punto si ricorderà che la strategia *Farm to Fork* si era impegnata a produrre un regolamento sui sistemi alimentari sostenibili, che nelle intenzioni della Commissione Europea sarebbe stato il perno della nuova politica alimentare. Purtroppo, su questo aspetto il documento tace.

Il terzo punto riguarda il sostegno ai redditi degli agricoltori. Implicitamente, il documento riconosce che la PAC attuale non è in grado di discriminare tra chi abbia effettivamente bisogno di sostegno e chi no, e, conseguentemente, che una buona parte della spesa destinata a questo obiettivo vada sprecata. Di fronte al peso crescente delle mega-aziende, sulla quale l'influenza dei pagamenti per

⁷ Il concetto di **confini planetari** (*planetary boundaries*) è stato introdotto nel 2009 da un gruppo di scienziati guidati da Johan Rockström dello Stockholm Resilience Centre, per identificare i limiti entro cui l'umanità può operare in sicurezza per mantenere la stabilità del sistema Terra. Superare questi limiti aumenta il rischio di cambiamenti ambientali irreversibili.

⁸ Ad oggi, sono stati oltrepassati sei confini planetari: cambiamento climatico, perdita di biodiversità, alterazione dei cicli di azoto e fosforo, cambiamento nell'uso del suolo, inquinamento da nuove entità (come plastiche e sostanze chimiche), e uso insostenibile dell'acqua dolce. Il superamento di questi limiti mette a rischio la stabilità degli ecosistemi e la capacità del pianeta di sostenere la vita umana.

ettaro della PAC non è certo irrilevante, il documento afferma la necessità di concentrare l'attenzione (e, si suppone, le risorse) sulle aziende medio-piccole, sui giovani, sulle aziende in aree con vincoli naturali, e di legare più strettamente i pagamenti alla produzione di servizi dell'ecosistema. Per quanto generiche siano le raccomandazioni, i principi enunciati affrontano il nocciolo duro della PAC dalle sue origini, cioè il sostegno diretto ai coltivatori diretti. Una riforma basata su questi principi potrebbe essere potenzialmente dirompente, se messa in pratica in modo coerente.

Il quarto punto riguarda il ruolo delle aziende agricole all'interno del sistema alimentare. Sotto questo aspetto bisogna considerare sia il commercio internazionale (l'agricoltura europea è un'esportatrice netta, ma su alcune produzioni ha un deficit consistente) che la *governance* del sistema. Molta enfasi viene data alle politiche del commercio con l'estero, per cui si sostiene la necessità di stabilire delle regole del gioco, comuni anche alle importazioni, per evitare che gli standard più bassi di questi mettano fuori gioco le produzioni europee. Come alcuni hanno osservato, tuttavia, l'equità deve essere declinata su tutti i fronti, ad esempio sul fronte dei prodotti trasformati, sul quale i produttori esteri vengono penalizzati da tariffe superiori a quelle imposte sulle materie prime. Il documento ribadisce la necessità di promuovere equità nei rapporti commerciali attraverso regole più stringenti, e sottolinea le opportunità legate ad accordi di filiera per processi e prodotti sostenibili, da armonizzare con le norme antitrust. Inoltre, nel rapporto si attribuisce notevole rilievo alle filiere corte. L'idea centrale è che accorciare la distanza tra produttori e consumatori non sia solo una questione logistica, ma anche un modo per affrontare molte delle sfide attuali, dalla sostenibilità ambientale alla vitalità delle aree rurali.

Nella sua lettera di incarico a Hansen, von der Leyen ha raccomandato di dare seguito al dialogo strategico sulla relazione e le raccomandazioni dell'UE in materia di agricoltura, e di fornire una "visione per l'agricoltura e l'alimentazione" entro i suoi primi 100 giorni. Nella sua audizione da parte del Parlamento Europeo per la conferma a Commissario, Hansen si è impegnato a rispettare i punti fondamentali del dialogo, sottolineando la necessità di decarbonizzare il settore, di renderlo più resiliente di fronte alle sempre più frequenti crisi, di migliorare la posizione negoziale degli agricoltori all'interno del sistema alimentare, di dare priorità ai giovani. Inoltre, venendo incontro ad uno dei problemi più sentiti oggi dagli agricoltori, Hansen si è impegnato a fare della semplificazione e dell'attuazione efficiente una priorità, riducendo in particolare l'onere per i beneficiari più piccoli attraverso schemi semplici, e facendo ricorso alle tecnologie digitali per migliorare l'efficienza della gestione dei dati e del monitoraggio. Hansen ha anche sottolineato la crescente rilevanza del rischio derivante dall'instabilità climatica e dei mercati e la necessità di dotarsi di strumenti in grado di

aumentare il livello di preparazione nei confronti delle crisi. La PAC, a suo avviso, dovrebbe concentrarsi sempre più su incentivi e strumenti che favoriscano l'adattamento e la resilienza delle aziende agricole a lungo termine e, al contempo, rendano le assicurazioni meno rischiose e costose.

Dalla visione alle riforme

Per quanto attento a tenere conto di tutte le sensibilità, il documento non riesce a distaccarsi da una visione del futuro dell'agricoltura piuttosto datata, centrata sull'impresa familiare medio-piccola, che sottintende una condizione di *full-time* per l'imprenditore agricolo e di autosufficienza dal punto di vista del fabbisogno di lavoro. Il documento manca di sottolineare la grande diversità nelle tipologie aziendali, ad esempio la grande diffusione del *part-time* e del lavoro precario, la crescente carenza di manodopera in molte aree e in molti settori, la crisi demografica delle aree rurali, e di notare la tendenza alla concentrazione che porta con sé l'intensificazione degli squilibri sociali legati al lavoro salariato, precario e spesso in nero, che richiede una specifica attenzione in termini di sostenibilità e di equità sociale.

Ciononostante, il documento afferma dei principi importanti. Come sottolineato dal documento, il tempo del cambiamento è ora. Ma in quale direzione? Il consenso raggiunto, generando una percezione condivisa della situazione attuale, stabilisce la base di partenza su cui dovranno misurarsi le risposte concrete che una riforma delle politiche agricole e alimentari dovrà dare. È facile prevedere che sulla messa in pratica di questi principi emergeranno le ambiguità e gli aspetti su cui si è taciuto, che daranno luogo a posizioni molto discordanti tra loro, come si è visto già dai primi commenti delle forze politiche. Inoltre, la riforma sarà sottoposta a molti vincoli, prima di tutto quelli derivanti dalle strategie più generali che l'Unione Europea si vorrà dare. Nel rapporto Draghi l'agricoltura è menzionata solo per ricordare che la Politica Agricola Comunitaria rappresenta *ancora* il 30,5% del budget totale, il che lascia presagire che, di fronte alle nuove esigenze legate alla competitività industriale, la negoziazione con gli altri settori non sarà facile. Nonostante il Dialogo suggerisca la necessità di concentrare gli aiuti ai redditi alle aziende che davvero ne hanno bisogno, è facile prevedere che le resistenze sui pagamenti per ettaro, il vero nodo della riforma, saranno forti, con la conseguenza di compromessi vicini allo status quo.

La sfida è notevole, perché i principi del dialogo richiedono di ripensare ad un impianto che, pur con ripetute modifiche, si è consolidato nei linguaggi, nelle procedure, nei sistemi di conoscenza per quasi settant'anni. Per molti aspetti, le conoscenze disponibili non sono ancora adeguate, e anche

quelle adeguate faticano ad affermarsi in un mondo in cui fatti, interessi e valori non sono sempre distinguibili.

La chiave per garantire che le riforme abbiano la necessaria radicalità e che allo stesso tempo abbiano la possibilità di sopravvivere alle inevitabili reazioni da parte dei possibili danneggiati è l'introduzione della logica delle "politiche trasformative", ovvero politiche in grado di generare dinamiche di cambiamento strutturale dal basso, in grado di influenzare le cause profonde e le strutture dei sistemi su cui le politiche agiscono, stimolando processi di apprendimento istituzionale e sociale. I pagamenti per ettaro sono l'esempio più lontano da questo approccio: essi sono conservativi, in quanto rafforzano lo status quo e generano resistenza al cambiamento, favorendo la rendita e la concentrazione fondiaria. Al contrario, molte altre misure presenti nella PAC, in particolare quelle legate allo sviluppo rurale, possono avviare processi di innovazione di sistema se adeguatamente implementate.

La differenza tra un'idea di "grande riforma" e una politica trasformativa è la consapevolezza della complessità del cambiamento strutturale. Il cambiamento non può essere imposto solo dall'alto e in un colpo solo. Le politiche trasformative operano in arene in cui una molteplicità di attori si muove per influenzare il processo decisionale e in cui diversi settori degli stessi governi perseguono obiettivi diversi e operano secondo logiche diverse. Le politiche trasformative partono dalla consapevolezza che la trasformazione dipende non solo dalle misure introdotte, ma anche e soprattutto dalla loro implementazione e dalla capacità delle istituzioni e degli attori di apprendere dai risultati di tali misure.

In tutto questo, il ruolo delle strutture di ricerca diventa ancora più centrale. Non solo perché l'innovazione tecnologica rappresenta un importante motore di cambiamento (purtroppo non sempre in una direzione favorevole alla sostenibilità), ma anche perché alle istituzioni universitarie e di ricerca è richiesto un sempre maggiore impegno nella società come 'intermediari onesti' in grado di dialogare con tutte le parti e identificare i dilemmi e le contraddizioni e ascoltare le ragioni di tutte le parti, e sul territorio come attori per la co-costruzione di soluzioni.

Conclusioni

In questo articolo ho cercato di evidenziare la complessità e l'urgenza delle sfide che il settore agricolo e alimentare europeo deve affrontare. Le proteste degli agricoltori e il successivo dialogo strategico lanciato dalla Commissione Europea dimostrano come la trasformazione del sistema agricolo e alimentare sia una questione cruciale, non solo per l'Europa, ma per l'intero pianeta.

Tuttavia, i numerosi ostacoli – dalla frammentazione delle politiche alla resistenza delle lobby, dalla complessità delle crisi globali alla polarizzazione degli interessi – richiedono un ripensamento radicale degli approcci politici e istituzionali.

La PAC, così come è strutturata oggi, non è adeguata per affrontare le sfide del futuro. Le sue attuali logiche di sostegno economico spesso rafforzano lo status quo, limitando la possibilità di innovazione e di adattamento alle nuove condizioni globali. È necessario, quindi, adottare politiche trasformative che non si limitino a introdurre cambiamenti dall'alto, ma che promuovano dinamiche di cambiamento strutturale dal basso, favorendo l'apprendimento istituzionale e sociale.

Tre aspetti emergono come fondamentali per il successo delle riforme future: la definizione di una governance inclusiva e cooperativa, che superi le logiche settoriali e promuova un approccio di sistema, che coinvolga e impegni tutti gli attori della filiera agroalimentare; l'investimento in nuovi modelli di ricerca e innovazione, nuovi per temi e soprattutto per approcci, in grado di interfacciarsi con la società e con gli attori delle politiche in modo proficuo, un rinnovato impegno per la mobilitazione della società civile, per favorire modelli di produzione e consumo più consapevoli e responsabili.

In una fase in cui si prospetta lo smantellamento di molte ipotesi riformatrici, i principi emersi dal dialogo strategico possono rappresentare una linea di resistenza, una base da cui ripartire per riavviare un processo di trasformazione più che mai necessario.

Riferimenti bibliografici

Cole, J., & Petrikova, I. (2024). UK and Global Food Security in the Era Of 'Permacrisis'. *The RUSI Journal*, 1-15.

Matthews, A. (2024). Farmer Protests and the 2024 European Parliament Elections. *Intereconomics*, 59(2), 83-87.

Matthews, A., Candel, J. J. L., de Mûelenaere, N., & Scheelbeek, P. F. (2023). The political economy of food system transformation in the European Union. In *The Political Economy of Food System Transformation* (pp. 310-337). Oxford University Press.

Resnick, D., & Swinnen, J. (2023). Food systems transformation requires strategic attention to political economy. *Nature Food*, 4(12), 1020-1021.