



Foto Concorso foto 2009 di Franco Luzzi

[ RIFORMA PAC ] Dal Copa-Cogeca ai gruppi politici: tutti giocano nel segno della conservazione

## Dopo il 2013: le prime proposte

[ DI ANGELO FRASCARELLI ]

C'è accordo  
sul passaggio  
dai pagamenti  
storici alla  
regionalizzazione

**L**e prime proposte e i primi orientamenti sul futuro della Pac per il periodo 2014-2020 cominciano a manifestarsi. Siamo ancora lontani dalla definizione degli strumenti della nuova Pac, ma il dibattito è entrato nel vivo.

[ LE TAPPE ]

Le tappe e il calendario prevedono un importante appuntamento il 19-20 luglio 2010, quando a Bruxelles è prevista una conferenza aperta a tutte le parti interessate.

Entro dicembre 2010, la Commissione presenterà una comunicazione sul futuro della Pac post-2013. Successivamen-

te, entro dicembre 2011, saranno pubblicate le proposte legislative. Infine l'approvazione definitiva della nuova Pac post-2013 (tra luglio e settembre 2012).

[ LE PRIME PROPOSTE ]

In queste ultime settimane, sono state adottate e diffuse le proposte di alcuni autorevoli attori della politica agricola.

In primo luogo, la Commissione *Agricoltura e sviluppo rurale* del Parlamento Ue ha approvato la Relazione sul futuro della Pac post-2013. La relazione sarà definitivamente adottata dall'Europarlamento in luglio

2010 e rappresenterà un'importante indicazione per la Comunicazione che la Commissione presenterà entro dicembre 2010.

Altre importanti prese di posizione sono state presentate dal *Copa* e dal *Cogeca* (organizzazioni e cooperative agricole europee) attraverso un documento del maggio 2010 (vedi box).

In Italia, le tre *centrali cooperative* (Confcooperative-Fedagri, Legacoop agroalimentare e Agci Agrital) hanno diffuso un documento di riflessione e di proposte sul futuro della Pac.

Il 3 giugno 2010 si è riunito, a Bruxelles, il Gruppo consultivo

allargato sulla "Pac dopo il 2013", in cui sono emerse alcune importanti indicazioni e il Commissario *Dacian Cioloș* ha indicato i tratti generali del suo pensiero (vedi box).

[ I TEMI DI DIBATTITO ]

Le questioni sul tappeto sono molteplici.

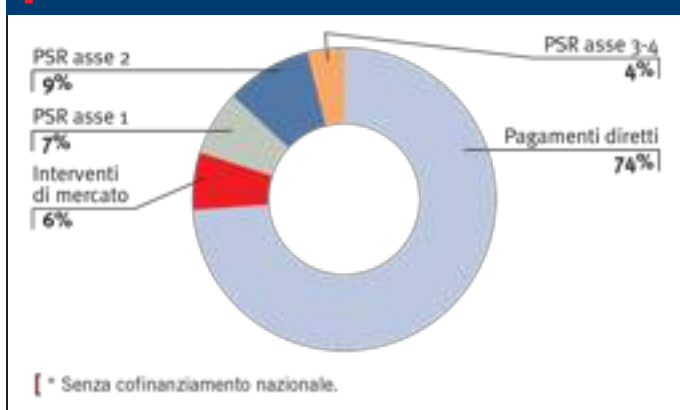
La prima riguarda l'ammontare di spesa per l'agricoltura dopo il 2013 e la sua distribuzione tra Stati. La discussione sul bilancio andrà di pari passo con il dibattito sul futuro della Pac. Notoriamente, i detrattori della Pac sottolineano il suo rilevante

### [ COPA-COGECA ] Più potere contrattuale

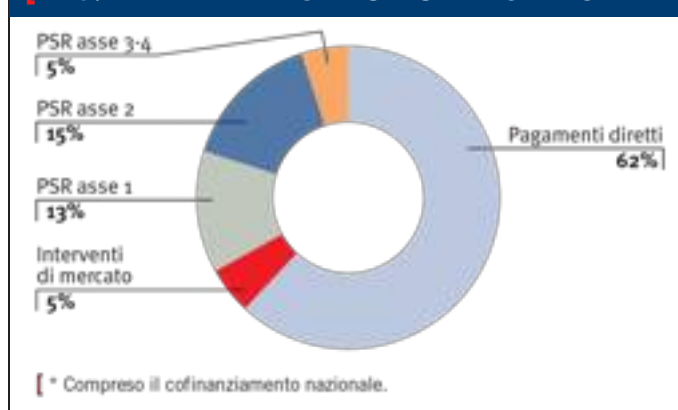
**L**e organizzazioni agricole europee e la rappresentanza delle organizzazioni cooperative hanno assunto una posizione totalmente difensiva dell'attuale Pac, con pochi elementi di innovazione. I punti importanti sono:

- mantenimento dell'attuale budget della Pac e del regime di solidarietà finanziaria, senza estensione del cofinanziamento;
- abolizione della modulazione per trasferire risorse tra i pilastri;
- difesa dei pagamenti diretti come base essenziale di sostegno del reddito, con apertura all'idea di sua maggiore omogeneità;
- semplificazione della Pac;
- esigenza di nuovi strumenti per rendere i mercati agricoli più trasparenti, per affrontare la crescente volatilità dei prezzi e per gestire le situazioni di crisi;
- necessità che la Pac contribuisca a sostenere la competitività degli agricoltori, in particolare affrontando il problema del loro scarso potere contrattuale nella filiera. ■

[ FIG. 1 - RIPARTIZIONE SPESA PAC ATTUALE\*



[ FIG. 2 - RIPARTIZIONE SPESA PAC ATTUALE\*



peso nel bilancio comunitario. Le ipotesi più accreditate indicano una riduzione del bilancio della spesa agricola tra il 20 e il 30% dell'ammontare attuale.

Gli **obiettivi** e i **beneficiari** della Pac sono un altro tema cruciale. Rimarranno gli attuali temi (sostegno al reddito, garanzia dei mercati, condizionalità) oppure la nuova Pac si concentrerà su nuovi obiettivi? I beneficiari della Pac saranno tutte le imprese agricole o solo le "vere imprese professionali"?

Gli **strumenti** della Pac sono già stati modificati radicalmente nelle ultime riforme, ma non sono considerati soddisfacenti. In particolare, la crisi dei prezzi agricoli ha manifestato con chiarezza il vuoto lasciato dallo smantellamento delle vecchie misure di sostegno al mercato. Ma anche gli attuali pagamenti disaccoppiati sono fortemente criticabili. Come anche l'attuale assetto della Pac nei due attuali pilastri viene considerata insoddisfacente e mostra molti limiti. Da più parti, emerge la proposta di modificare la collocazione dell'attuale Asse 3 nella politica di coesione, anziché nella Pac.

In ultimo la questione del **cofinanziamento**. Una parte del mondo agricolo valuta negativamente il cofinanziamento, perché viene giudicato come una rinazionalizzazione della Pac, con il rischio della scure dei

[ LE TAPPE DEL DIBATTITO SULLA PAC

12 aprile 2010	Ciolos ha lanciato la consultazione pubblica sul futuro della Pac
19-20 luglio 2010	Conferenza europea a Bruxelles sul futuro della Pac
Entro il 2010	Comunicazione della Commissione (o Libro bianco) sul futuro della Pac post 2013 e Progetto preliminare sulle prospettive finanziarie per 2014-2020.
Entro l'estate 2011	Proposte legislative della Commissione sulla Pac post 2013 e sulle prospettive finanziarie 2014-2020. Inizio della procedura di codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio.
Entro il 2012	Approvazione della nuova Pac
Dal 1° gennaio 2014	Entrata in vigore della nuova Pac

bilanci nazionali. D'altra parte, il cofinanziamento – qualora trattasi di cofinanziamento obbligatorio, come avviene attualmente per il secondo pilastro – potrebbe rappresentare uno strumento per ridurre gli effetti della riduzione della spesa a livello comunitario.

[ BENI PUBBLICI

C'è un sostanziale accordo in tutte le proposte e in tutte le posizioni sull'idea che l'obiettivo generale della Pac debba essere il *sostegno per la produzione di beni pubblici*, ovvero di beni prodotti dall'agricoltura, che hanno valore per la collettività, ma che non sono remunerati adeguatamente sul mercato: *paesaggio agrario, presidio territoriale, biodiversità, lotta al cambiamento*

*climatico, conservazione dell'ambiente, sviluppo rurale, salubrità degli alimenti, benessere degli animali.*

In altre parole, il sostegno della Pac non potrà più essere indifferenziato, come avviene ora, ma legato all'effettivo vantaggio che l'agricoltore fornisce alla collettività.

Il concetto di bene pubblico è abbastanza indeterminato, per cui il dibattito si sposta sulla sua definizione, più o meno restrittiva.

[ PAGAMENTI DIRETTI

Gli attuali pagamenti diretti storici (ovvero fissati sulla base del periodo di riferimento 2000-2002) sono difficili da giustificare perché rappresentano un'eredità del passato, che non coinci-

de con le priorità attuali della Pac.

Dopo il 2013, i pagamenti diretti potrebbero essere rimodulati in più componenti:

- una parte (ridotta rispetto ai livelli attuali, ad esempio 150-200 euro/ettaro) erogata a tutti gli agricoltori in misura analoga come "zoccolo duro" di sostegno fisso al reddito, in cambio della condizionalità obbligatoria;

- una parte riservata alle zone con svantaggi naturali, ad esempio la montagna, per cui si rovescia la situazione esistente; infatti, gli attuali pagamenti diretti assegnano maggiori risorse alla pianura e alle zone ad agricoltura intensiva; in futuro potrebbe essere l'inverso, ovvero la montagna potrebbe beneficiare di pagamenti diretti più elevati rispetto alla pianura;

- una parte, selettiva, data in cambio di specifici comportamenti orientati alla fornitura di beni pubblici ambientali.

Per i pagamenti diretti, si pone quindi il tema della regionalizzazione, su cui c'è un sostanziale accordo.

Il dibattito si sposta quindi su due livelli:

- i tempi della sua introduzione ovvero se avverrà in un'unica soluzione nel 2014 oppure gradualmente;

- il territorio di riferimento ovvero se avverrà a livello europeo, nazionale o regionale.

## [ CIOLOS I tre messaggi del Commissario

**A**lla riunione del gruppo consultivo allargato sulla Pac dopo il 2013, tenutasi il 3 giugno 2010, il Commissario **Dacian Ciolos** ha sottolineato l'importanza di mantenere il sostegno del pubblico.

Con questa premessa ha lanciato tre importanti messaggi.

**1)** la Pac dev'essere in **sintonia con la diversità dell'agricoltura europea**. Invece di promuovere un unico modello, la Pac dovrebbe incoraggiare la diversità dell'agricoltura. Ne deriva una varietà di prodotti alimentari che rappresentano la ricchezza di canali europei. Un patrimonio riconosciuto nel mondo. La diversità è una componente della qualità, della diversità culturale europea alla quale tutta l'Ue si sente molto impegnata. La PAC non dovrebbe favorire un unico modello.

Gli aiuti diretti, tuttavia, devono essere adattati alle diverse strutture, devono essere distribuiti equamente tra Stati membri, tra regioni, tra i produttori. Il miglioramento della competitività è importante ma non esiste un unico modello di competitività.

**2)** trasformare le sfide economiche e le **sfide ambientali** in attività. Per gli aspetti ambientali, la Pac non deve fare un discorso difensivo sul futuro dell'agricoltura. Per produrre, le risorse naturali sono necessarie. Anche se l'uso è nell'interesse di tutti, e soprattutto degli agricoltori.

I consumatori dovrebbero sapere che i prodotti alimentari europei sono ottenuti in condizioni ottimali. L'Europa è all'avanguardia in termini di standard di benessere degli animali

Un segnale forte in questa direzione è il contributo dell'agricoltura europea nella lotta contro il **cambiamento climatico** (-20% tra il 1990 e il 2007 contro l'8% per gli altri settori).

Come trasformare queste sfide in un bene? In primo luogo, attraver-

so la ricerca, l'innovazione, lo sviluppo. Dobbiamo abbattere le barriere che talvolta esistono tra ricercatori e agricoltori. Garantire che i ricercatori lavorino e soddisfare le esigenze degli agricoltori.

In secondo luogo, gli aspetti economici. La prima sfida economica è l'occupazione e la crescita. L'agricoltura deve contribuire alla strategia per l'Europa 2020 la crescita globale, intelligente e sostenibile.

Particolare attenzione dovrebbe essere data alle **aziende agricole situate in zone difficili** (ad esempio, le montagne). In queste regioni, l'unica attività economica è spesso l'agricoltura. Senza l'agricoltura, non c'è lavoro.

Come affrontare queste sfide economiche?

In primo luogo, stabilendo un orientamento razionale nei confronti del mercato.

Mantenere gli strumenti che hanno dato esiti positivi. Gli aiuti diretti hanno un ruolo importante nella stabilizzazione dei redditi agricoli e la conservazione dello strumento produttivo.

Altri strumenti deve essere migliorato, ampliato o creato. Penso che gli strumenti supplementari mobilitate rapidamente, i meccanismi di assicurazione, fondi di garanzia, per esempio.

Questi strumenti devono consentire di prevenire le crisi.

**3) catena alimentare:** gli agricoltori dovrebbero commercializzare i loro prodotti più direttamente presso i consumatori e partecipare maggiormente al processo decisionale nella catena alimentare.

Le organizzazioni professionali devono svolgere un ruolo chiave a favore degli agricoltori, comprese le strutture di piccole dimensioni. Nello stesso tempo, gli agricoltori devono imparare una nuova professione, quella del marketing. Essi devono unire le forze. Agricoltori, produttori e distributori devono essere partner con rapporti equilibrati. ■

## [ COMPETITIVITÀ E FILIERA

In molte proposte emerge una nuova richiesta: l'introduzione di un sostegno per gli agricoltori nella filiera agroalimentare. Questa richiesta è stata accennata dal Copa-Cogeca. E soprattutto le tre centrali cooperative italiane (Confcooperative-Fedagri, Legacoop agroalimentare e Agci Agrital) ne hanno fatto un punto essenziale.

Gli strumenti della vecchia politica di garanzia (prezzi fissati preventivamente, dazi, contingenti, sussidi all'esportazione, tasse all'esportazione, ammasso pubblico, quote, set aside, ecc.) hanno mostrato tutti i loro limiti e non sono più applicabili nel futuro.

Tuttavia l'obiettivo della stabilizzazione dei prezzi e dei

mercati rimane ancora attuale. Anziché la vecchia politica di garanzia, si richiede di favorire gli strumenti di regolazione dei mercati gestiti direttamente dai produttori agricoli, attraverso la concentrazione dell'offerta, il miglioramento del rapporto tra produttori e primi acquirenti tramite la cooperazione, l'associazionismo, l'interprofessione.

In altre parole, si tratta di premiare gli agricoltori che si organizzano per migliorare il funzionamento del mercato e la stabilizzazione dei prezzi agricoli. Un esempio di politica che va in tale direzione è quello del cofinanziamento dei Programmi Operativi delle Organizzazioni dei Produttori. Questo strumento, attualmente in vigo-

re per il settore degli ortofrutti freschi, può essere esteso agli altri settori dell'agricoltura.

## [ ALCUNI PUNTI FERMI

Il dibattito sul futuro della Pac sta entrando nel vivo. È troppo presto per trarre delle conclusioni. Ciononostante si delineano alcuni punti fermi.

La Pac deve conservare un ammontare adeguato di risorse, senza drastici tagli rispetto alla situazione attuale.

Il cofinanziamento non dev'essere visto come un pericolo, sia perché può recuperare gli inevitabili tagli del bilancio comunitario sia perché è giustificato dal carattere locale degli interventi (es. pagamenti selettivi per l'ambiente o per la filiera).

Comunque il cofinanziamento dev'essere obbligatorio.

È inevitabile (e anche giusto) che l'obiettivo generale della Pac sia il sostegno dei beni pubblici, ma va declinato in modo concreto e realistico rispetto a strumenti e beneficiari.

Il vuoto lasciato dallo smantellamento dei vecchi interventi di mercato va colmato con nuovi strumenti: reti di sicurezza in caso di crisi grave dei mercati, strumenti di assicurazione del reddito, misure innovative rivolte a rafforzare il ruolo degli agricoltori lungo la filiera.

Il Pagamento unico aziendale disaccoppiato (Pua) va mantenuto, ma profondamente riformato, con importi più bassi e omogenei a livello territoriale. ■