

# OLTRE IL 2013

## Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali

A cura di Fabrizio De Filippis



Atti del workshop tenuto a Palazzo Rospigliosi  
Roma, 11 luglio 2007



Quaderni

# **OLTRE IL 2013**

## **Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali**

**A cura di Fabrizio De Filippis**

*Interventi di:*

Giovanni Anania, Daniele Bianchi, Gabriele Canali, Domenico Cersosimo, Antonio Cioffi, Alessandro Corsi, Michele De Benedictis, Fabrizio De Filippis, Roberto Esposti, Antonio Falessi, Angelo Frascarelli, Corrado Giacomini, Roberto Henke, Franco Mantino, Giuseppe Marotta, Michele Pasca-Raymondo, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Daniele Rama, Maurizio Reale, Donato Romano, Pietro Sandali, Paolo Sckokai, Simone Severini, Gianni Silvestrini, Alessandro Sorrentino, Franco Sotte, Annalisa Zezza.

**Atti del workshop tenuto a Palazzo Rospigliosi  
Roma, 11 luglio 2007**

**Edizioni Tellus**

Stampato nel mese di ottobre 2007  
Tutti i diritti riservati  
© Edizioni Tellus

# INDICE

<b>Premessa</b>	pag.	5
<i>Fabrizio De Filippis</i>		
<b>Apertura dei lavori</b>	»	7
<i>Maurizio Reale</i>		
<b>Interventi introduttivi</b>		
Le politiche per l'agricoltura europea in un orizzonte di lungo periodo: i punti in agenda e le variabili rilevanti	»	11
<i>Fabrizio De Filippis</i>		
Cambiamenti climatici in agricoltura: rischi e opportunità	»	19
<i>Gianni Silvestrini</i>		
Gli scenari dei mercati agroalimentari internazionali	»	27
<i>Gabriele Canali</i>		
Gli scenari delle politiche commerciali dell'Unione europea, tra accordi multilaterali e regionali	»	33
<i>Giovanni Anania</i>		
Il futuro del primo pilastro e delle misure settoriali della PAC	»	41
<i>Angelo Frascarelli</i>		
Il futuro del secondo pilastro (e della PAC) nel quadro delle politiche di sviluppo e di coesione dell'Unione europea	»	51
<i>Franco Sotte</i>		
<b>Dibattito</b>		
<i>Daniele Bianchi</i>	»	61
<i>Domenico Cersosimo</i>	»	66
<i>Antonio Cioffi</i>	»	69
<i>Alessandro Corsi</i>	»	72
<i>Michele De Benedictis</i>	»	75
<i>Roberto Esposti</i>	»	77

<i>Antonio Falessi</i>	pag.	81
<i>Corrado Giacomini</i>	»	84
<i>Roberto Henke</i>	»	87
<i>Franco Mantino</i>	»	91
<i>Giuseppe Marotta</i>	»	94
<i>Michele Pasca-Raymondo</i>	»	99
<i>Maria Rosaria Pupo D'Andrea</i>	»	103
<i>Daniele Rama</i>	»	106
<i>Donato Romano</i>	»	108
<i>Pietro Sandali</i>	»	111
<i>Paolo Sckokai</i>	»	114
<i>Simone Severini</i>	»	116
<i>Alessandro Sorrentino</i>	»	118
<i>Annalisa Zezza</i>	»	121
<b>Conclusioni</b>	»	125
<i>Fabrizio De Filippis</i>		

## PREMESSA

Nei prossimi mesi il dibattito sul futuro delle politiche agricole dell'Unione europea entrerà nel vivo con la pubblicazione ufficiale, attesa nella seconda metà di novembre, del cosiddetto *Health check* della PAC e della successiva verifica – a suo tempo richiesta dai capi di Stato e di governo – sulla struttura del bilancio dell'Unione dopo il 2013, con esplicito riferimento al peso della PAC ed al rimborso britannico.

Il *Gruppo 2013*, che opera all'interno del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso da Coldiretti, intende contribuire a tale dibattito con un approccio di ampio respiro che guardi lontano, ben oltre il 2013.

Per fare un primo passo in questa direzione, l'11 luglio scorso il *Gruppo 2013* ha promosso una giornata di discussione sul futuro delle politiche settoriali, territoriali e commerciali dell'Unione europea rilevanti per l'agricoltura e le aree rurali, con l'obiettivo di aprire una prima riflessione sulle principali domande a cui tali politiche saranno chiamate a rispondere nel medio-lungo periodo. A questo scopo, è sembrato che la formula del workshop a “porte chiuse”, tra un selezionato gruppo di studiosi ed addetti ai lavori del nostro paese, fosse la più idonea per discutere nel modo più aperto possibile e senza dare troppo spazio alle questioni contingenti, che spesso tendono a condizionare il dibattito su questi temi.

Il workshop è stato organizzato con una serie di interventi introduttivi volti a definire gli scenari in cui si inquadra il dibattito sul futuro delle politiche per l'agricoltura e le aree rurali e la sua presumibile agenda, seguiti da un “giro di tavolo” esteso a tutti i partecipanti. La buona riuscita del workshop, sia sotto il profilo della partecipazione che, soprattutto, della qualità del dibattito, ci ha convinto a divulgarne i contenuti – volutamente mantenendo il carattere del tutto informale degli interventi – come primo passo di un percorso che intendiamo continuare in modo sempre più approfondito.

Si ringraziano tutti i partecipanti al workshop per aver rivisto i loro interventi in tempi estremamente brevi e Antonella Basili per il prezioso lavoro di rilettura dei testi.

Roma, 27 settembre 2007

*Fabrizio De Filippis*  
*Coordinatore del Gruppo 2013*



## APERTURA DEI LAVORI

*Maurizio Reale\**

Il mio intervento vuole essere semplicemente un messaggio di benvenuto a tutti voi, ma prima di tutto consentitemi di presentarmi a coloro che non mi conoscono: sono il responsabile delle relazioni internazionali di Coldiretti e dirigo la rappresentanza di Coldiretti a Bruxelles.

Riguardo al workshop odierno, mi preme sottolineare una cosa: questo è un appuntamento promosso dal Gruppo 2013, coordinato da Fabrizio De Filippis, al quale avrebbero voluto partecipare il Presidente Marini, Franco Pasquali e Pietro Sandali che, probabilmente, se ci riuscirà, ci raggiungerà nel pomeriggio. In questo momento è a Bologna per la manifestazione che Coldiretti ha organizzato nell'ambito della mobilitazione avviata recentemente. Del Presidente Marini troverete una lettera nella cartellina che vi è stata consegnata; avrebbe voluto essere qui con noi perché crede molto nel lavoro scientifico che stiamo facendo grazie al Gruppo 2013 e, in questa occasione, riteneva pure opportuna la sua presenza proprio per darci un segnale chiaro ed evidente di quella che è la considerazione che lui ha e che Coldiretti ha per quanto riguarda il lavoro che si sta realizzando.

E' fondamentale secondo noi aver confermato anche oggi, 11 luglio, in occasione della manifestazione di Bologna, questo appuntamento. In effetti, desideriamo sottolineare la distinzione netta fra i due momenti. Quello di oggi a Palazzo Rospigliosi è un appuntamento di carattere scientifico, che vuole consentire una riflessione ed un approfondimento di studio su ciò che noi intendiamo fare e sviluppare per il futuro della politica agricola comune e vogliamo capire bene quali sono i pareri di tutti. Per questo più volte Fabrizio De Filippis mi ha chiesto di intervenire, sottolineando un aspetto fondamentale: oggi vi chiediamo, a porte chiuse, di dire veramente tutto quello che pensate e quello che credete possa essere utile per lo sviluppo della nostra agricoltura, ma in un'ottica globale, in un'ottica internazionale e comunitaria.

I lavori che noi faremo oggi saranno registrati e successivamente sbobinati ed eventualmente, dopo una vostra revisione, pubblicati. Da questo punto di vista poi mi preme sottolineare anche un altro aspetto, che è legato un po' all'attività del Gruppo 2013: si tratta di un'attività che ci porta a considerare di sviluppare, nel percorso di riflessione e approfondimento, quello che è lo scenario in essere e soprattutto a cercare di capire quello che è lo scenario che

\* Ufficio di rappresentanza della Coldiretti a Bruxelles.

verrà. Per tale motivo, in questa sala con noi ci sono anche Michele Pasca-Raymondo, Direttore generale aggiunto della Commissione europea e Daniele Bianchi, che è membro del Gabinetto della signora Fischer Boel. Anche a loro abbiamo chiesto un libero contributo in un contesto di ampia riflessione. Un'ultima informazione che volevo dare prima di iniziare i lavori con le relazioni programmate è che alcuni invitati, pochissimi per la verità, non hanno avuto la possibilità di partecipare ed altri ci raggiungeranno tra poco. Tra coloro che non potranno essere con noi, ci hanno chiesto di scusarli: Francesco De Stefano, Raffaele Borriello, Francesco Pennacchi e Giovanni Cannata che, se ce la farà, ci raggiungerà più tardi. In conclusione, una nota che ci fa molto piacere è che è riuscito a venire Michele De Benedictis e per questo lo ringraziamo.

A questo punto, auguro buon lavoro a tutti.

## **INTERVENTI INTRODUTTIVI**



# LE POLITICHE PER L'AGRICOLTURA EUROPEA IN UN ORIZZONTE DI LUNGO PERIODO: I PUNTI IN AGENDA E LE VARIABILI RILEVANTI

*Fabrizio De Filippis\**

## PREMESSA

Questa breve relazione ha solo il compito di introdurre i lavori del workshop, individuando lo scenario di riferimento in cui ci muoviamo, indicando le principali questioni di cui parleremo e proponendo qualche riflessione più particolareggiata sulla presumibile agenda che nei mesi e negli anni a venire scandirà il processo di revisione della Politica agricola comune (PAC).

Lo scenario di riferimento in cui intendiamo collocare il nostro dibattito è definito dai seguenti punti, su cui vi saranno una serie di interventi introduttivi.

Gianni Silvestrini ci parlerà dei cambiamenti climatici, con riferimento alla loro portata ed alle loro conseguenze tecniche ed economiche in agricoltura, con un cenno alle possibili politiche di contrasto.

Gabriele Canali richiamerà gli scenari economici che si vanno delineando nei mercati internazionali dei prodotti agricoli, con una particolare attenzione al ruolo che stanno assumendo le colture energetiche.

Giovanni Anania discuterà di negoziato WTO e dintorni, in relazione agli scenari conseguenti ad un accordo o fallimento del *Doha Round* e, più in generale, a ciò che si può ipotizzare per il futuro delle relazioni economiche internazionali, sia sul fronte multilaterale che su quello degli accordi regionali.

In questo contesto, parleremo più specificamente dell'UE e dell'agenda di riforma che ancora attende la PAC, di quello che ci si può aspettare dal negoziato sul bilancio comunitario e, più in particolare, di ciò che ci si può attendere a breve, a medio e a lungo termine: sia per quello che rimane delle politiche dei prezzi e dei mercati – il cosiddetto primo pilastro della PAC – che delle politiche di sviluppo rurale del secondo pilastro. Su questo, insieme al sottoscritto, introdurranno il dibattito Angelo Frascarelli e Franco Sotte.

Iniziamo, allora, dall'agenda della PAC a breve e a medio termine.

## L'AGENDA DELLA PAC

Come tutti sapete, la riforma della PAC iniziata nel 2003 sarà completata a breve termine con la messa a regime della riforma delle Organizzazioni comuni

\* Dipartimento di Economia, Università Roma Tre.

di mercato (OCM) dell'ortofrutta e del vino: la prima, già decisa; la seconda, in dirittura d'arrivo. Seguirà subito dopo la cosiddetta "OCM unica" che, per la verità, più che un completamento della riforma Fischler è da considerare una sua logica conseguenza. Successivamente, nel corso del 2008, vi sarà il cosiddetto *Health check* della PAC, la verifica del suo stato di salute: un passaggio di medio termine previsto dal percorso della riforma stessa. Si sa già – e su questo certamente Daniele Bianchi ci potrà dire qualche cosa di più – che non si tratterà di una rivoluzione, come avvenne nel caso della riforma Fischler, la quale nasceva come verifica di metà percorso di Agenda 2000; tuttavia, sarà certamente un passaggio importante, perché definirà con precisione l'agenda di medio termine e chiarirà la ricetta che la Commissione ha in mente per condurre la PAC ad un appuntamento ben più rilevante, vale a dire la verifica di bilancio del 2009 ed il negoziato sulle prospettive finanziarie per il periodo successivo al 2013. In ogni caso, la definizione dell'agenda di medio termine è molto importante anche a più lungo termine, perché come ben sappiamo e come ci ha ricordato anche Alessandro Sorrentino in un suo recente articolo<sup>1</sup>, l'evoluzione della PAC è particolarmente sensibile a quella che gli economisti chiamano la *path dependency*, per cui ciò che si deciderà a breve e medio termine, con l'*Health check*, certamente influenzerà in modo significativo quello che si potrà decidere e si deciderà nel lungo periodo, dopo il 2013.

I punti che, con ogni probabilità, figureranno nell'agenda di medio termine sono numerosi. Il primo è l'eliminazione di quelli che si possono definire i residui di vecchia PAC: quote, prezzi di intervento, sussidi all'esportazione, set-aside, pagamenti ancora accoppiati, in tutto o in parte. Accanto a tale operazione di definitivo affrancamento dall'eredità del passato, nell'agenda di medio termine si guarderà al futuro, avendo in mente l'esigenza di dare piena applicazione alla riforma: in questo spirito, si riparerà di regionalizzazione, come possibile (e logica) conseguenza dell'OCM unica; di condizionalità e del modo con cui applicarla meglio; di multifunzionalità, per dare contenuto operativo a quella che finora è poco più di una generica parola d'ordine; di modulazione, per riprendere uno degli elementi qualificanti della riforma Fischler; di sviluppo rurale. Ripercorriamo, in estrema sintesi, questi singoli punti.

## REGIONALIZZAZIONE E OCM UNICA

Cominciamo con qualche cenno a regionalizzazione e OCM unica, su cui tornerà Angelo Frascarelli. Per decenni la PAC si è articolata in ben ventuno organizzazioni comuni di mercato, caratterizzate da specifici regimi di sostegno: aiuti ad ettaro, aiuti a capo, aiuti alla quantità prodotta. Il disaccoppiamento degli aiuti ed il loro accorpamento nel cosiddetto Pagamento unico

1. Matteo Iagatti, Alessandro Sorrentino, "La path dependency nel processo di riforma della PAC", *Agriregionieuropa*, anno 3, n. 9, giugno 2007.

aziendale (PUA) è una grande occasione per semplificare il regime di sostegno, incorporando tutto in una sola OCM e cancellando ben trentacinque regolamenti. In questo spirito, l'OMC unica è presentata come un'operazione di semplificazione tecnica, ma è ovvio come, a lungo termine, essa apra la strada ad un processo ben più profondo, di semplificazione "politica" della PAC. Ad esempio, ragionando su questa lunghezza d'onda, l'OCM unica crea le premesse per un rilancio della cosiddetta regionalizzazione – l'omogeneizzazione dell'ammontare dei pagamenti unici aziendali a livello territoriale – che sarebbe quanto mai opportuno. Da un lato, infatti, come tante volte ci siamo detti nei convegni sulla PAC, in futuro non avrà senso commisurare il sostegno a situazioni del passato – un passato che, per giunta, sarà sempre più lontano nel tempo – con pagamenti molto differenziati erogati a soggetti del tutto simili sia nello status che nei comportamenti; dall'altro, nel lungo periodo è ragionevole ipotizzare che, qualora sopravviva un sostegno diretto agli agricoltori nella forma di un pagamento unico aziendale, esso non possa che ridursi a corrispettivo della sola condizionalità e debba essere, quindi, di ammontare mediamente più basso di quelli attuali e, grosso modo, uguale per tutti, almeno per quanti operano in una stessa realtà territoriale.

## CONDIZIONALITÀ

E veniamo appunto alla condizionalità, che rappresenta un altro capitolo importante dell'agenda a medio termine, nello stesso tempo critico e strategico: da un lato, infatti, lavorare sulla condizionalità è difficile, in quanto con essa si impongono vincoli e/o costi aggiuntivi all'attività agricola; dall'altro, proprio per quanto appena indicato, lavorare sulla condizionalità è, per così dire, un modo di investire sul futuro dell'agricoltura. Alla lunga, infatti, la condizionalità è l'unica giustificazione per il mantenimento di un sostegno disaccoppiato, perché come tale esso non può che essere subordinato in modo visibile ad azioni virtuose su temi sensibili per i cittadini ed i consumatori. In altre parole, nel lungo periodo non ci sono altre ragioni per giustificare il mantenimento di un pagamento unico disaccoppiato, se non la possibilità che esso sia il corrispettivo di servizi – altrimenti non adeguatamente remunerati dal mercato – che gli agricoltori forniscono alla società sul fronte della sicurezza e dell'ambiente. Per dirla con uno slogan, la condizionalità dovrebbe essere leggera nella forma, ma rigorosa nella sostanza: dovrebbe cioè essere in grado, con un basso carico burocratico e con i minori oneri possibili per la gestione aziendale, di chiedere comportamenti virtuosi agli agricoltori. E' un'operazione molto difficile e complessa, e fin qui non è riuscita. La condizionalità è stata definita male, con criteri per certi versi anche stravaganti, è stata applicata ancora peggio e, soprattutto, non è stata metabolizzata bene dagli stessi agricoltori che la vedono solo come un costo economico e un onere burocratico e non ne percepiscono la valenza strategica. In questo quadro,

è forte il rischio che i *policy maker* assecondino un'applicazione miope e al ribasso della condizionalità: rischio confermato da una recente presa di posizione del Consiglio dei ministri dell'Agricoltura dell'UE, contenente una richiesta di forte semplificazione del nuovo regolamento sulla condizionalità che – a dispetto di un atteggiamento molto più rigoroso della Commissione – sembra andare verso una sua applicazione al ribasso.

## MULTIFUNZIONALITÀ

Sulla multifunzionalità, come si diceva, bisogna uscire dal generico, dando contenuti operativi a quella che oggi è una parola d'ordine ancora troppo ambigua. Soprattutto, bisogna guardare alla multifunzionalità in positivo, con misure disegnate non tanto o non solo per valorizzare le esternalità positive dell'agricoltura marginale, ma anche, più in generale, per incentivare comportamenti imprenditoriali che vanno verso la diversificazione delle imprese agricole. Come spesso afferma la Commissaria Fischer Boel, con la multifunzionalità si dovrebbe riuscire a concretizzare nella nuova PAC le indicazioni di Lisbona e di Goteborg per un modello di agricoltura e di impresa agricola ad un tempo competitivo e sostenibile. In questo modello, la competitività e la qualità dovrebbero essere pagate direttamente dal mercato, attraverso prezzi sufficientemente remunerativi, mentre la sostenibilità e la produzione di beni e servizi pubblici sarebbero a carico dell'intervento pubblico. In altre parole, si tratterebbe di declinare la multifunzionalità su un duplice fronte: da un alto, come pacchetto di incentivi e regole per accompagnare le imprese agricole su nuovi mercati, in prospettiva capaci di remunerare nuovi prodotti come bioenergie, crediti di carbonio, plastiche verdi; dall'altro, come sistema di pagamenti selettivi, probabilmente posizionati nel secondo pilastro, con cui remunerare direttamente i beni e i servizi pubblici che il mercato non è in grado di remunerare: biodiversità, paesaggio, difesa idrogeologica, regimazione delle acque ecc. Anche qui, come nel caso della condizionalità, stiamo parlando di un obiettivo molto difficile da perseguire, giacché si tratta di disegnare e gestire misure nuove, tutte da sperimentare, nella ricerca del delicato equilibrio tra mercato e sostegno pubblico: un terreno particolarmente scivoloso, sotto il profilo sia tecnico che politico.

## MODULAZIONE

Anche la modulazione, vale a dire la riduzione lineare dei pagamenti diretti e il passaggio delle risorse così trovate dal primo al secondo pilastro, è un elemento qualificante della riforma della PAC. Si tratta, infatti, di uno strumento strategico, perché con essa si possono perseguire due obiettivi molto importanti: da un lato, gestire in modo equilibrato – e, mi permetto di aggiungere, non necessariamente identico in tutti gli Stati membri – il travaso di risorse dal

primo al secondo pilastro; dall'altro, tentare di rendere un po' più equa e più efficiente la distribuzione del sostegno disaccoppiato, perché esso vada a favore delle vere imprese piuttosto che ai percettori di rendita.

Dopo che la modulazione volontaria è stata congelata e resa possibile solo in Inghilterra e in Portogallo, nell'*Health check* sicuramente si riparerà di modulazione obbligatoria, anche se con ogni probabilità lo si farà in modo molto, forse troppo, prudente: al riguardo, infatti, sembra che la Commissione intenda limitarsi a proporre un punto in più di modulazione obbligatoria all'anno fino al 2013, in modo da passare dall'attuale 5% al 10%, cioè appena la metà dell'aliquota che aveva inizialmente proposto Fischler nella riforma 2003. E' certo molto poco, per cui a più lungo termine si dovrebbe, invece, agire per potenziare e migliorare lo strumento della modulazione su diversi fronti: aumentando in misura significativa l'aliquota del prelievo; introducendo o reintroducendo, come nelle proposte iniziali della riforma Fischler, elementi di progressività; soprattutto, rilanciando l'idea di tetti al pagamento unico aziendale, come pure a suo tempo era stato proposto, ma pensando anche, all'estremo opposto, all'opportunità di abolire i pagamenti che sono al di sotto di una soglia minima: sarebbe questa una misura che va verso la semplificazione e l'efficienza; con essa, infatti, si metterebbe fine alla inutile pioggia di piccole elemosine, di tanti pagamenti irrisori che spesso vanno a soggetti che non ne hanno alcun bisogno e che hanno un costo amministrativo spropositato rispetto a quanto arriva ai beneficiari. Infine, si potrebbe ripensare alla possibilità di introdurre franchigie associate a variabili strutturali quali il lavoro, la presenza di giovani in azienda, la sua collocazione geografica; infine, si potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di consentire regimi di modulazione differenziati tra Stati membri, nella direzione di una maggiore sussidiarietà e differenziazione.

## SVILUPPO RURALE

L'attuale politica di sviluppo delle aree rurali è nata all'interno della PAC, nell'ambito della vecchia politica delle strutture agrarie, quando la necessità di non limitare questa politica a misure esclusivamente aziendali la fece evolvere verso un approccio territoriale. Questa sorta di peccato originale ha generato l'apparente paradosso di una politica che dovrebbe e vorrebbe essere a tutti gli effetti territoriale (come tale, indirizzata a tutti i soggetti operanti sul territorio) che però nasce e cresce, sia pure con difficoltà, dentro l'involucro (e con i vincoli) di una politica settoriale come la PAC (come tale, indirizzata all'agricoltura e agli agricoltori). In questo senso, il compromesso su cui si è costruita la politica di sviluppo rurale dell'UE è stato che l'agricoltura, cioè la politica settoriale, ci mettesse i soldi, ma in cambio mantenesse il controllo di un intervento che, proprio in quanto di taglio territoriale, sarebbe probabilmente andato ad altre competenze. Credo che questo compromesso non vada demonizzato

ma, anzi, sfruttato in positivo, per far uscire l'agricoltura e le relative politiche dall'angusto settorialismo in cui spesso sono relegate ed in cui spesso esse stesse tendono a rinchiudersi. Questo significa gestire il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 in modo da integrare e coordinare i Piani di sviluppo rurale (PSR) con le altre politiche di sviluppo e coesione dell'UE; significa trasformare i PSR, nella loro applicazione concreta, da contenitori di vecchia PAC più o meno riciclata in veri strumenti di sviluppo locale centrati sull'impresa e tesi a valorizzare il legame dell'impresa stessa con il territorio; significa spendere meglio le risorse finanziarie con un approccio realmente selettivo sia rispetto agli obiettivi che ai beneficiari e significa, infine, dare sostanza all'approccio strategico e territoriale, nel senso di differenziare realmente le misure nei diversi contesti territoriali: accettando che i PSR finanzino misure rivolte anche a beneficiari non agricoli, ma rivendicando un ruolo da protagonista per l'agricoltura e gli *stakeholder* agricoli su tutti i tavoli dove si disegnano e si gestiscono le altre politiche di sviluppo territoriale dell'UE, quali quelle dei fondi strutturali.

## LO SCENARIO FUTURO E LA RICETTA DELLA COMMISSIONE

Lo scenario futuro dipende da due partite fortemente interrelate: la prima riguarda il modo e la misura in cui la Commissione vorrà o sarà in grado di riprendere, dopo una gestione dell'*Health check* che si annuncia molto prudente, la ricetta di lungo periodo per la PAC che aveva ispirato la riforma Fischler. La seconda partita, ancora più importante, è il dibattito sull'Europa che verrà e il negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013 che sarà aperto dalla annunciata verifica di bilancio del 2009 e che, a sua volta, dipende da tre questioni cruciali:

- quanta Europa e quanta spesa per l'Europa gli Stati membri saranno disposti a mettere in campo? In termini, per esempio, di percentuali del PIL, dopo che l'ultimo negoziato sulle prospettive finanziarie riguardo a questo punto non è stato molto gratificante, con i grandi paesi che hanno imposto il vincolo dell'1%;
- quale distribuzione dei saldi di bilancio tra Stati membri, cioè quali meccanismi di finanziamento del bilancio? Più in particolare, che fine farà il sistema attuale delle risorse proprie, con il corollario del rimborso britannico?
- Infine, quanto grande sarà la fetta di spesa per l'agricoltura e lo sviluppo rurale all'interno di questo quadro?

Per quanto riguarda la ricetta di lungo periodo della Commissione sul primo pilastro, come si è prima accennato e come ci dirà più in dettaglio Angelo Frascarelli, essa sembra chiaramente orientata verso cinque principali direttrici: 1) il definitivo smantellamento delle misure più distorsive della vecchia politica

dei mercati e l'attivazione di strumenti più leggeri e più efficienti quali reti di sicurezza, polizze assicurative, fondo per le crisi di mercato; 2) il disaccoppiamento totale in tutti i comparti e la ridefinizione del regime di pagamenti disaccoppiati, perché essi si trasformino da compensazione generalizzata per la riduzione dei sostegni accoppiati a corrispettivo della sola condizionalità; 3) il rilancio della regionalizzazione; 4) una revisione dei parametri della condizionalità; 5) una modulazione più incisiva per fare crescere il secondo pilastro. Per quanto riguarda quest'ultima, la ricetta della Commissione sembra un po' più generica, anche perché riguarda politiche un po' meno consolidate e soprattutto più differenziate a livello nazionale e regionale. Certo ci sarà un potenziamento del secondo pilastro – su questo Franco Sotte ci dirà di più – con più risorse finanziarie tramite la modulazione obbligatoria; meno agricoltura e ambiente in versione tradizionale e più multifunzionalità e sviluppo territoriale in senso lato; più enfasi sull'approccio *bottom-up* e più spazio a quello che oggi è il terzo asse dei PSR; più integrazione con le politiche di coesione. Su questo fronte, la sfida è molto forte perché le politiche del secondo pilastro sono più selettive e potenzialmente virtuose di quelle del primo pilastro, ma anche per questo sono meno automatiche, assai più difficili da gestire e rischiano di essere applicate con modalità e livelli di efficienza molto differenziati nelle diverse realtà territoriali.

## COSA CI ASPETTA?

Nel loro recente “Libro nero dell'agricoltura italiana”, Giorgio Amadei e Andrea Segrè hanno scritto:

“La strada sembra segnata: gli aiuti diretti a carico del bilancio comunitario verranno ridotti, la spesa agricola verrà ridimensionata, aumenterà il peso del secondo pilastro, le organizzazioni di mercato saranno meno regolamentate e un po' più libere. E poi, sul fronte della liberalizzazione del commercio internazionale, sarà difficile tornare indietro”.

E' uno scenario del tutto verosimile anche se presentato dagli autori in maniera un po' cupa e pessimistica, ma non è affatto la fine del mondo. Anzi, il cambiamento che questo scenario prefigura non va subito come minaccia, ma gestito come opportunità: non sarà certamente indolore, qualcuno sicuramente ci perderà, ma se si tratterà delle finte imprese o dei percettori di rendite, ben venga. Dunque, abbandoniamo ogni approccio difensivo e nostalgico e lavoriamo invece alla progettazione di nuove politiche utili e selettive, per riempire il vuoto lasciato dal progressivo (e per tanti versi salutare) smantellamento della vecchia PAC.

Gli obiettivi per questa operazione sembrano abbastanza chiari e condivisi, sia pure nella loro genericità: la competitività secondo l'Agenda di Lisbona, la sostenibilità secondo l'Agenda di Goteborg, una forte esigenza di

semplificazione delle politiche. Vanno, invece, meglio definiti gli strumenti, i beneficiari e i comportamenti da incentivare nei beneficiari stessi. Su questo fronte – pur rendendomi conto di dire cose generiche – credo si debba sottolineare la necessità di seguire quattro criteri guida:

1. *orientamento al mercato*: con un disaccoppiamento “senza se e senza ma” e con la definitiva rimozione degli strumenti distorsivi residui della vecchia PAC;
2. *semplificazione non solo tecnica*: con la OCM unica ma anche, soprattutto, con la cosiddetta regionalizzazione;
3. *messa in sintonia della PAC con le attese dei consumatori e dei cittadini*: con una condizionalità vera e con una multifunzionalità declinata in modo credibile su questioni quali qualità, salubrità, bioenergie, contrasto al cambiamento climatico;
4. *selettività del sostegno*: questa forse è la cosa più importante ed anche la più difficile, che andrebbe gestita con approccio contrattuale tra beneficiari e pubblica amministrazione: perché il sostegno vada alle vere imprese e non alla rendita, ai progetti e non al semplice status dei beneficiari.

## **CAMBIAMENTI CLIMATICI IN AGRICOLTURA: RISCHI E OPPORTUNITÀ**

*Gianni Silvestrini\**

Cercherò di fornire un quadro del contesto energetico e climatico che condizionerà pesantemente le future scelte in campo energetico, nei trasporti, nel settore civile, industriale e anche in quello agricolo.

### **TUTTI GLI ELEMENTI DI UNA SITUAZIONE ALLARMANTE**

In tema di impatti dell'energia sul clima, negli ultimi mesi anche l'opinione pubblica ha ricevuto molte informazioni sull'allarme che viene espresso dalla comunità scientifica; da un lato, si confermano i trend di incremento delle emissioni e l'accentuazione e l'accelerazione dei fenomeni estremi; dall'altro, un fatto nuovo sembra emergere: iniziano a esserci segnali di risposta alla sfida del clima.

L'allarme ormai è arrivato a tutti i livelli. Anche Wolfowitz, poco prima di andarsene dalla Banca mondiale, ha affermato la gravità della situazione e la necessità di intervento. Bush, all'ultimo G8 di Heiligendam, ha firmato una presa di posizione che sembrava impensabile fino a qualche settimana prima; sostanzialmente accetta di fare entrare gli Stati Uniti nell'ambito di un processo negoziale all'interno delle Nazioni Unite e di prendere in considerazione quello che ogni europeo ha ormai già dato per scontato, cioè che ci si deve orientare verso una drastica riduzione delle emissioni nella fase post Kyoto, fino al 2020, e al 2050 portare la riduzione almeno al 50%. Dunque, nella dichiarazione finale del G8, gli Stati Uniti considerano seriamente queste proposte, anche se ancora non prendono impegni concreti. Non credo che si arriverà a una definizione del post Kyoto con questa presidenza americana, ma è altamente probabile che, con la prossima presidenza, si possa raggiungere un accordo insieme a tutti i paesi in via di sviluppo, compresi Cina, India, Brasile. L'unica possibilità è di arrivare a un'intesa in cui tutti abbiano obiettivi di riduzione dell'aumento delle emissioni. Cina e India avranno ovviamente obiettivi sempre in crescita, ma con una riduzione rispetto a quella tendenziale.

Questa è la sfida. Se non si riuscirà a raggiungere un accordo per il post Kyoto tra tutti i paesi, allora la partita sarà persa. Va comunque detto che la crescita economica della Cina era assolutamente imprevedibile quando venne

\* Kyoto Club.

firmato il Protocollo di Kyoto. E quest'anno la Cina ha addirittura sorpassato gli Stati Uniti per emissione di CO<sub>2</sub>.

L'altro fattore che preoccupa è quello non tanto dell'esaurimento del petrolio, ma del raggiungimento di un "picco" della sua produzione che, a seconda delle diverse posizioni, viene collocato in tempi diversi. I pessimisti lo situano tra pochissimi anni, mentre gli ottimisti tra quindici o vent'anni. Tuttavia, è interessante notare che proprio la settimana scorsa il capo economista dell'Agenzia internazionale dell'energia (IEA), solitamente molto cauto, ha lanciato un grido d'allarme molto serio, che in sostanza suonava così: "Governi e paesi occidentali, non avete capito che la situazione è molto grave e non state affatto intervenendo come dovrete". Detto dalla IEA, è un segnale molto forte.

Anche secondo Exxon, la maggiore multinazionale petrolifera, i dati elaborati dicono che, dal 1985, la domanda di petrolio ha costantemente superato il ritrovamento di nuovi giacimenti. Questo significa che stiamo intaccando quello che è il patrimonio di giacimenti scoperti e ciò porterà gradualmente a una situazione di declino della produzione mondiale, come sta già accadendo in una ventina di paesi. La conseguenza è che il prezzo schizzerà alle stelle.

Dicevo che ormai c'è consapevolezza di tutto ciò anche a livello politico. Ci sono alcuni uomini politici che ne hanno fatto la loro bandiera. E' il caso di Al Gore, ma anche Clinton, Kofi Annan, la Merkel, Blair; essi hanno espressamente detto che quella climatica è la più grave emergenza che l'umanità si troverà ad affrontare in questo secolo. Tuttavia non bisogna diventare "catastrofisti" perché, anche se la situazione è più grave di quanto si ritenesse solo qualche anno fa, siamo ancora in tempo per intervenire. Guai se passasse il messaggio che ormai tutto è perso.

Ovviamente è necessario avviare una vera e propria rivoluzione in campo energetico. Secondo alcune analisi previsionali, le emissioni potrebbero continuare a crescere in maniera molto rapida. Si stima che al 2010 saranno circa del 50% più elevate rispetto al 1990. L'obiettivo del Protocollo di Kyoto era orientato a una riduzione del 2-5% per i paesi industrializzati, ma nella realtà oggi siamo al 50% in più come intero pianeta.

La comunità scientifica ritiene che occorrerà ridurre le emissioni del 50% entro la metà del secolo e, già nel periodo 2020-2030, si dovrà invertire il trend di crescita dei gas a effetto serra e iniziare a ridurlo. Sono obiettivi estremamente ambiziosi visto che la situazione attuale sembrerebbe non lasciare molte speranze. In realtà, se andiamo a vedere i dati disaggregati per paese, ci rendiamo conto che alcuni, che hanno compreso come "Kyoto" poteva essere anche un'opportunità, sono riusciti a ottenere risultati significativi in termini di riduzione delle emissioni e a capitalizzare tale conversione energetica, creando una robusta industria delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energe-

tica. Mi riferisco alla Germania, alla Danimarca, all'Austria, al Giappone, ma anche alla Spagna, per il settore delle rinnovabili.

## LE RISPOSTE DELL'EUROPA

Vediamo cosa sta accadendo in Europa, dove sono stati definiti unilateralmente obiettivi impegnativi. L'8 marzo, i capi di governo europei hanno infatti deciso il famoso tritico 20-20-20 al 2020: il 20% di riduzione delle emissioni di gas serra rispetto al 1990 (è dell'8% nell'obiettivo di Kyoto 2008-2012); il 20% di energie rinnovabili (obiettivo vincolante); il 20% di efficienza energetica. Inoltre, l'Unione europea ritiene che, entro il 2050, si dovrà arrivare a una riduzione delle emissioni del 60-80%. Si può facilmente comprendere che raggiungere tali obiettivi, già al 2020 per non parlare di quelli al 2050, quando il trend va in senso opposto, implicherà delle scelte radicali su come produrre e consumare energia.

Per quanto concerne l'obiettivo vincolante del 20% per le fonti rinnovabili, la Cancelliera Angela Merkel si è battuta molto. Come sappiamo l'obiettivo al 2010, cioè il raddoppio delle rinnovabili dal 6 al 12%, era solamente a carattere indicativo; alcuni paesi l'hanno largamente sorpassato, ed è il caso della Germania, mentre altri paesi, come l'Italia, sono assolutamente indietro. La situazione a macchia di leopardo impedisce di fatto all'Europa di raggiungere questo target e ciò ha spinto Angela Merkel a chiedere che l'obiettivo per il 2020 fosse obbligatorio. C'è stato un braccio di ferro e devo dire che, per una volta, l'Italia si è mossa insieme a paesi come la Germania, la Gran Bretagna, la Spagna, la Francia, che stanno spingendo verso questa direzione.

I motivi per cui la Cancelliera tedesca è stata molto dura e determinata sono sostanzialmente due: 1) arrivare con una posizione unilaterale consentirà all'UE di avere una carta negoziale importante al tavolo delle trattative, allorché occorrerà coinvolgere Cina, India e Stati Uniti; 2) Angela Merkel (ministro dell'Ambiente quando, nel 1997, si è firmato il Protocollo di Kyoto) è consapevole del fatto che la Germania, in pochi anni, ha creato un'industria delle fonti rinnovabili con 214 mila addetti (dato 2006) ed è diventata leader nella produzione di alcune tecnologie; allo stesso modo l'Europa, dandosi obiettivi ambiziosi, potrà diventare leader mondiale di questi mercati. La sfida, quindi, è industriale prima che ambientale.

Gli effetti di questi nuovi target saranno sconvolgenti: in alcuni paesi gli investimenti nelle rinnovabili e nell'efficienza energetica supereranno quelli relativi al settore dell'energia convenzionale. Si sposta, dunque, il baricentro finanziario degli investimenti e dell'innovazione verso le fonti pulite. Questa nuova e rapida crescita sta già avvenendo, con nuovi comparti industriali e anche con la trasformazione dell'agricoltura. Se questa operazione riuscirà, nel nuovo contesto mondiale post-2020, l'Europa si sarà alleggerita dal punto

di vista dell'intensità di carbonio e, soprattutto, avrà una competenza in termini di innovazione tecnologica e di tessuto industriale in grado di reggere la trasformazione energetica che dovrà continuare nei decenni successivi.

## LA SITUAZIONE ITALIANA

Come è messa l'Italia? La risposta è: piuttosto male. Siamo a livelli di emissione attorno al 13% più elevati rispetto al 1990, mentre le dovremmo ridurre del 6,5%. Entro l'autunno, si definirà quale sarà l'obiettivo italiano del 2020, ma è chiaro che è necessario un vero cambio di marcia per ridurre possibili incrementi dei costi e la necessità di acquisire crediti di carbonio. Si stima che si possa trattare di miliardi di euro! Il 1° gennaio 2008 si iniziano a conteggiare le emissioni e ci si renderà conto del grave errore che l'Italia ha commesso nell'aver avuto una posizione difensiva nei confronti del Protocollo: il nostro sistema industriale non ci ha creduto, anche perché alcuni ritenevano che non sarebbe mai partito senza la ratifica della Russia.

Negli ultimi mesi, si è cercato di invertire la rotta. Ad esempio, molte misure sono state adottate per il settore civile: il 55% di detrazione in Finanziaria per la riqualificazione energetica; le nuove regole per gli edifici di nuova costruzione, ad esempio, un edificio che verrà costruito nel 2010 dovrà consumare la metà di un edificio che veniva costruito nel 2005; inoltre, da quest'anno, ci sarà l'obbligo del solare termico e del fotovoltaico nei nuovi edifici. Le strategie per ridurre le emissioni saranno necessariamente molteplici e basate sull'efficienza energetica e certamente sull'incremento della quota delle rinnovabili. Ma per avere un'idea di cosa significhi il 20% di rinnovabili a livello europeo bisogna pensare che l'attuale quota di energia pulita dovrà essere più che raddoppiata in soli 12 anni. Una sfida molto ambiziosa.

Restano aperte opzioni con grandi incognite, come la cattura dell'anidride carbonica, che potrebbe garantire l'utilizzo di combustibili fossili, ma che presenta molti punti interrogativi sul versante dei costi e della sicurezza. Vi sono, comunque, sperimentazioni in corso e solo fra una decina d'anni ne vedremo i risultati. C'è poi il nucleare, su cui alcuni paesi contano di tornare a investire. Su questa opzione si potrebbero fare diverse riflessioni, ma qui metto sul tavolo solamente il problema economico. In questo momento le centrali costano molto e, ad esempio, Bush, che ha sempre auspicato che gli operatori americani reinvestissero nel nucleare, ha previsto negli Stati Uniti un incentivo per il nuovo nucleare dello stesso ordine di grandezza di quello erogato per l'energia eolica. Un aspetto che fa capire come la costruzione di una centrale nucleare senza sussidi statali non sia conveniente per gli operatori.

## STRUTTURE E STRATEGIE PER LO SVILUPPO DELLE RINNOVABILI

Un punto fondamentale nella transizione è e resta l'efficienza energetica. Un esempio: se analizziamo il consumo elettrico pro capite degli Stati Uniti e lo mettiamo a confronto con quello della California, vediamo che questo Stato ha un consumo costante da trent'anni, mentre negli Stati Uniti è aumentato del 50%. Dietro questi divergenti risultati ci sono molte ragioni, come i prezzi dell'energia elettrica più elevati in California, ma è molto significativo il fatto che, se si fossero adottati in tutti gli Stati Uniti gli stessi standard presenti in California, ad esempio su elettrodomestici ed edifici, il consumo elettrico americano sarebbe stato molto inferiore, evitando così la costruzione di nuove centrali elettriche convenzionali. La California ci è riuscita, indipendentemente dal colore politico delle amministrazioni. In questo momento Schwarzenegger, repubblicano, sta facendo una politica energetica svincolata completamente da Bush, muovendosi come una nazione autonoma: riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, sviluppo delle rinnovabili, ecc.

Nell'ambito delle rinnovabili, la tecnologia eolica è quella che in questo momento sta replicando quanto è successo in campo informatico dieci anni fa con Internet: investimenti colossali da parte di fondi di investimento, imprese, industrie. Tutti hanno capito che questo è uno dei settori del futuro e i risultati si cominciano a vedere, soprattutto in alcuni paesi. Citiamo ancora la Germania, dove l'eolico è il comparto leader. Non è un caso visto che, dal 2000 al 2006, la Germania ha raddoppiato la quota di elettricità prodotta da fonti rinnovabili: l'energia eolica è oltre quota 20.000 MW, il fotovoltaico viaggia a ritmi di incremento di quasi 1.000 MW all'anno, il solare termico ha oltre un milione di metri quadrati installati all'anno, i biocombustibili, nel 2006, sono aumentati del 50% rispetto al 2005 e coprono già il 5% dei consumi per il trasporto. In pratica, questo paese sta anticipando gli obiettivi europei futuri in tutti i settori e in alcuni, come l'eolico e il fotovoltaico, è andato anche oltre.

Per l'Italia è certo importante individuare un valido sistema di incentivazione della domanda di rinnovabili, ma è altrettanto rilevante creare le condizioni per una seria politica di sviluppo di una rete di industrie attive nel campo delle rinnovabili, altrimenti non faremo altro che importare tecnologia dall'estero. Da questo punto di vista, il ministero per lo Sviluppo economico ha lanciato un programma denominato "Industria 2015", volto esplicitamente a finanziare la creazione di nuove industrie nel campo del solare, dei biocombustibili e così via. Si è chiusa da poco la "call of ideas" che ha evidenziato come l'interesse da parte delle imprese italiane sia andato assolutamente oltre ogni aspettativa. Sarà interessante vedere quali saranno i risultati nei prossimi anni. A mio avviso, potrebbe cambiare totalmente l'immagine dell'Italia con la creazione di nuovi settori trainanti. Un esempio è già noto: la Merloni sta costruendo un impianto industriale per produrre collettori solari termici per 300

mila metri quadrati all'anno, cioè circa cinque volte quanto l'Italia ha prodotto alla fine del 2006.

A livello internazionale, in termini di investimenti, i biocarburanti sono al primo posto con tassi di crescita che vanno dal 30 al 45% all'anno. Nella corsa ai biocarburanti, gli Stati Uniti sono spinti dalla potente lobby degli agricoltori, ma anche da motivi di sicurezza energetica; il Brasile, nel settore della produzione di bioetanolo, ha un'esperienza ormai trentennale; l'Unione Europea ha un suo ruolo e con lei adesso si sono aggiunte la Cina, l'India e l'Indonesia. Grazie ai miglioramenti delle coltivazioni e a una maggiore attenzione in fase di distillazione, ultimamente l'etanolo brasiliano costa decisamente meno, quasi la metà, del greggio; se non ci fossero le barriere all'importazione attualmente presenti in Europa, oggi converrebbe comprare etanolo piuttosto che petrolio. Questo processo di riduzione dei costi, secondo i brasiliani proseguirà anche maggiormente con l'aumento delle rese, se si riuscirà ad arrivare anche alla produzione di etanolo dalla cellulosa.

Oggi c'è una forte polemica energetico-ambientale sui biocarburanti, polemica utile perché consente di tenere gli occhi ben aperti. Personalmente sono convinto che, in situazioni come quella del Brasile, lo scopo sia di abbinare a questa produzione una risposta a realtà socioeconomiche che altrimenti avrebbero difficoltà a trovare altre opportunità occupazionali. Oggi il Brasile, oltre allo sviluppo dell'etanolo, ha anche un programma sul biodiesel. Nel nord-est del Brasile, dove Lula ha lanciato questo programma per dare un'occasione di reddito ai contadini poveri della regione, sono già 100 mila le famiglie coinvolte. Inoltre, il Brasile ha la possibilità di espandere ancora maggiormente la produzione di etanolo: la coltivazione della canna è molto lontana dalla foresta amazzonica (2-3.000 km di distanza) e gli interessi che si stanno concentrando sul Brasile sono notevoli. Alla conferenza sull'etanolo di inizio giugno, per esempio, Soros ha dichiarato che ha intenzione di investire 800 milioni di dollari per realizzare nuove distillerie.

In altre realtà, come il Sud-Est asiatico con l'olio di palma, la situazione è invece molto più delicata. Qui, il rischio che la coltivazione di palma vada a detrimento delle foreste è reale e pertanto in Europa si intende mettere in atto un protocollo molto rigido che definisca le caratteristiche che devono essere rispettate per l'importazione di biocarburanti. Un aspetto importante se pensiamo che il territorio europeo, da solo, non è certo in grado di soddisfare gli obiettivi di produzione di biocombustibili fissati per il 2020.

Intanto, la produzione di etanolo negli Stati Uniti sta crescendo e ha superato quella brasiliana fin dall'anno scorso. Tuttavia, in Brasile l'etanolo copre il 40% dei combustibili per i trasporti, mentre negli Stati Uniti l'attuale produzione riesce a soddisfare solo qualche punto percentuale dei consumi. In Europa, la direttiva europea stabilisce di raggiungere il 5,75% nel 2010 e il 10% nel 2020. Un docu-

mento, “Biofuels in the European Union – A vision for 2030 and beyond”, ipotizza addirittura di arrivare al 25% nel 2030. Raggiungere l’obiettivo del 10% entro il 2020 potrebbe comportare costi abbastanza elevati, circa 6 miliardi di euro all’anno, ma meno gravosi ovviamente se il prezzo del petrolio resterà al di sopra dei 70 dollari al barile.

Cosa comporterebbe in Italia il raggiungimento degli obiettivi del 2010 per i biocombustibili? Sicuramente, in termini di superfici da utilizzare, si parla di numeri molto significativi. Comunque, la crescita del biodiesel in Europa è molto rapida: nel 2006 è stata del 50% superiore al 2005. Quest’anno, invece, si attende un incremento più moderato, visto che in Germania è stata introdotta una componente fiscale che sta rallentando la domanda. L’Europa tuttavia resta leader mondiale nella produzione di biodiesel, ma scarso è il suo ruolo nell’etanolo. Nel settore, restano comunque diversi problemi aperti legati all’analisi del ciclo di vita, alla competizione con la produzione alimentare, alla riduzione delle foreste tropicali. Per l’UE, sarà decisivo il salto tecnologico nella produzione di etanolo da biomassa ligneo-cellulosica, su cui c’è una ricerca molto avanzata negli Stati Uniti. Solo se si arriverà a questo stadio, avrà un senso una filiera di produzione di etanolo: fondamentale sarà quindi accrescere la resa rispetto ai livelli attuali.

L’ENI intanto ha firmato un *memorandum of understanding* con la Petrobras per andare a produrre biocarburanti in Angola e Mozambico, sfruttando le alleanze tra know-how brasiliano e italiano, con la possibilità poi di trovare un mercato in Europa.

In conclusione, siamo di fronte a un cambiamento molto rapido delle realtà di contorno che, per l’agricoltura, possono rappresentare dei rischi dal punto di vista degli impatti, ma anche delle grosse opportunità perché le rinnovabili sono sul territorio: eolico, solare, biocombustibili, sono tutte tecnologie che si utilizzano inserendole nel territorio. In Germania, sono gli agricoltori il gruppo che ha più sfruttato l’eolico e il solare. Questi investimenti in molti casi sono diventati addirittura più redditizi rispetto al tradizionale lavoro della terra. Occorre chiedersi, allora, quali possibilità ci possono essere per diventare protagonisti, per capire quali tecnologie vanno sviluppate in modo più spinto, in che maniera puntare sull’innovazione tecnologica, perché senza un salto tecnologico non riusciremo a raggiungere gli obiettivi desiderati in nessuno dei settori citati.

Credo sia importante introdurre nel dibattito sul futuro dell’agricoltura questo aspetto, perché entrerà pesantemente in gioco: la tesi è che è meglio essere protagonisti del cambiamento piuttosto che subirlo.



# GLI SCENARI DEI MERCATI AGROALIMENTARI INTERNAZIONALI

Gabriele Canali\*

## PREMESSA

Alcuni temi che saranno affrontati in questa presentazione traggono spunto da quanto anticipato nelle due relazioni precedenti. L'intervento è organizzato come segue: dopo aver fatto due premesse, si svolgono alcune riflessioni relative al contesto di mercato internazionale, in particolare con riferimento al tema delle bioenergie, per provare a trarre poi alcune considerazioni sugli effetti che tali andamenti potranno avere sui mercati delle *commodities* agricole e dei prodotti agroalimentari in genere e, infine, alcuni possibili effetti sull'agricoltura europea ed italiana in particolare.

La prima premessa: l'obiettivo di questa presentazione non è quello di proporre una previsione del futuro, ma solo di illustrare alcuni fenomeni, prendendo spunto da analisi svolte prevalentemente a livello internazionale, per proporre alcune riflessioni utili nell'ottica del successivo dibattito. Seconda premessa: l'attenzione a livello globale è soprattutto centrata sui fatti e sui cambiamenti che stanno interessando i mercati delle *commodities*, ma forse non deve essere necessariamente così, soprattutto per l'Italia, nel senso che al nostro paese interessano molto anche i mercati per i prodotti più differenziati. Su questo punto tornerò nella parte finale dell'intervento.

## IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Alcuni elementi di contesto internazionale molto rapidi e con pochi numeri. L'economia è in una fase di crescita relativamente stabile e prolungata: da un lato, sembra che si stia sviluppando una specie di staffetta USA-Unione europea; dall'altro, si assiste ad una crescita ancora sostenuta di Cina, India e Brasile soprattutto, tra gli altri paesi in via di sviluppo. La popolazione mondiale è in ulteriore crescita anche se con un tasso inferiore rispetto al passato, come in qualche misura è logico attenderci. E' interessante sottolineare il fatto che, comunque, le previsioni USDA ricordano che l'83% della popolazione nel 2016 sarà nei paesi in via di sviluppo, una quota leggermente superiore a quella attuale. In questa parte del mondo, quindi, e in particolare in alcuni di questi paesi che mostrano un tasso di crescita delle loro economie relativamente più

\* Istituto di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore, Sede di Piacenza e Cremona.

elevato che in passato, è chiaro che c'è un potenziale di aumento dei consumi mondiali di alimenti ancora molto forte. Lo evidenziano, in particolare, i principali paesi prima ricordati: nel momento in cui in questi paesi si raggiungono livelli di reddito medio pro capite significativamente più elevati rispetto al passato, i consumi alimentari mostrano tassi di crescita interessanti e si modificano le diete, con un incremento dei consumi di alimenti di origine animale, non senza le conseguenze del caso in termini di aumento della domanda di prodotti vegetali destinati alla zootecnia.

Un altro elemento già ricordato nella relazione precedente, e certamente decisivo nella definizione dello scenario economico internazionale, è il prezzo del petrolio: esso si trova oggi in una fase di massimo, in termini reali, appena al di sotto del massimo assoluto del 1980. Questa circostanza naturalmente ha un influsso assolutamente non trascurabile sul mercato mondiale dell'energia e, di conseguenza, sui costi di produzione anche per l'agroalimentare, da un lato, e sulle opportunità per il settore, dall'altro. Nel contesto internazionale attuale, inoltre, aumentano anche le preoccupazioni per i cambiamenti climatici, e anche questo motivo contribuisce ulteriormente a portare al centro dell'attenzione il tema dei biocarburanti.

## **I BIOCARBURANTI E IL MERCATO MONDIALE DELLE *COMMODITIES* AGRICOLE**

I biocarburanti, infatti, sono un mezzo relativamente facile per aumentare il ricorso a fonti energetiche rinnovabili su larga scala in tempi limitati e sono abbastanza prontamente disponibili. Sugli obiettivi stabiliti dall'Unione europea, ricordo solo che al 2010 ci si è proposti di raggiungere, con i biocarburanti, la quota del 5,75%, e del 10% nel 2020. Sottolineo semplicemente l'ordine di grandezza delle superfici che si dovrebbero coltivare per rispondere positivamente a quegli obiettivi: la quota dipende ovviamente dalle diverse tecnologie utilizzate, ma in alcuni studi si parla di circa un 17% di superficie arabile se si dovesse produrre nell'Unione europea quanto servirebbe per raggiungere il livello di biocarburanti programmato per il 2010: si tratta di circa 16-18 milioni di ettari. Anche negli Stati Uniti sono in vigore misure di credito fiscale per l'etanolo (51 centesimi per gallone) e per il biodiesel (un dollaro, o 0,50 nel caso sia ottenuto da grassi animali o vegetali) e naturalmente tutto ciò ha un effetto importante sulla domanda di questi biocarburanti e sui consumi. Gli USA, inoltre, hanno una tariffa sulle importazioni di etanolo pari a 54 centesimi per gallone.

E' chiaro, quindi, che le scelte politiche stanno influenzando già in misura rilevante questi mercati e questo è un elemento molto importante: le misure di sostegno e/o di protezione doganale in vigore o che potranno essere eventualmente introdotte o modificate, infatti, potranno influenzare molto rapidamente l'evoluzione di questi mercati nei prossimi anni, in un senso o nell'altro: si po-

trebbe cioè assistere, a seconda dei casi, ad una accelerazione o a un rallentamento della domanda, e ciò non è privo di conseguenze.

Alcuni elementi sul bioetanolo, in particolare. La produzione ed i consumi di bioetanolo negli Stati Uniti sono in fortissimo aumento. La materia prima principale è di gran lunga il mais: secondo le previsioni dell'USDA, circa 36 milioni di ettari saranno destinati a questa coltura per ottenere il prodotto da bioetanolo nel 2010. Si tratta di un incremento del 30% rispetto ai valori attuali. Questo ovviamente ha degli effetti, soprattutto sulle superfici destinate alla soia (in calo a 27,6 milioni di ettari) e, sia pure in misura molto inferiore, sul mercato del frumento (che passerebbe a 23,5 milioni di ettari): tali effetti sono variabili nel tempo e a seconda dei modelli che vengono utilizzati.

Nell'Unione europea, come anticipato, ci sono impianti produttivi che stanno entrando in produzione molto rapidamente, soprattutto in Germania, per quanto riguarda l'etanolo, ma, anche per quanto riguarda il biodiesel, la capacità produttiva sta aumentando molto rapidamente. Tuttavia, le materie prime sono di natura diversa da paese a paese: soprattutto frumento e altri cereali in Germania, barbabietole da zucchero per quanto riguarda la Francia. Ovviamente tutto questo genera una tensione sui prezzi di queste *commodities* agricole in modo differenziato tra mercato interno all'Unione europea e mercato internazionale; tuttavia le tensioni si trasmettono in misura molto più forte oggi rispetto al passato, tra mercato UE e mercato mondiale. Solo un accenno: vale la pena forse di ricordare che queste tensioni, per esempio, hanno già avuto un effetto molto rilevante in termini di ricadute sui prezzi del mais destinato all'alimentazione umana. Si pensi a quanto avvenuto lo scorso anno in Messico, a seguito dell'aumento dei costi dei prodotti a base di farina di mais: l'impatto sociale, economico e politico è stato inatteso e molto rilevante.

Due parole sul caso del Brasile. Vale la pena di ricordare che la materia prima agricola utilizzata nelle diverse parti del mondo è diversa; in Brasile, si usa lo zucchero di canna per produrre etanolo. Per dare un'idea delle dimensioni del fenomeno etanolo in quel paese, basta ricordare che oggi l'83% delle nuove auto vendute nel paese è di tipo *fuel-flex*, quindi con alimentazione mista benzina-etanolo. Toyota sta entrando in questo comparto, quello delle auto a doppia alimentazione, mentre Volkswagen è uscita dalla produzione di auto che vanno solo a benzina. Tutto ciò per dare un'idea dell'attenzione e della sensibilità su questo tipo di mercato: si tratta di fenomeni di grande portata e già attuali e concreti, non ipotetici. Nel 2015 potrebbero essere più della metà le auto che utilizzano l'alimentazione mista. Questo ci dà un'idea dell'impatto che questa nuova realtà può avere sui consumi e quindi anche sui mercati complessivi. I consumi di etanolo in questo paese sono previsti in aumento fortissimo: dai 14,3 miliardi di litri del 2006-2007 ai 34 miliardi di litri del 2015-2016; nello stesso periodo, le esportazioni dovrebbero poi passare dai

3,2 miliardi di litri a 10 miliardi di litri, soprattutto verso gli Stati Uniti e, in parte, verso l'Unione europea.

Sul biodiesel, c'è una forte domanda, non esclusivamente ma soprattutto in Europa ed in Germania, in particolare; le produzioni sono in forte aumento e in questo caso la materia prima, gli oli di partenza sono diversi. Nel caso europeo, si fa soprattutto riferimento alla colza, mentre negli Stati Uniti, per esempio, le previsioni di aumento della produzione di biodiesel sono molto significative, ma sono a base soprattutto di olio di soia. A tutto questo si aggiunge una forte domanda di soia da parte della Cina, soprattutto per quanto riguarda la produzione di olio destinato al consumo umano, ma anche per la produzione di biodiesel, che in Cina si sta avviando, sebbene con tempi sicuramente diversi rispetto a quelli di USA ed Europa. Tutto ciò genera una forte domanda di oli vegetali sul mercato internazionale. Con riferimento all'olio di soia, ad esempio, il prezzo a Chicago ha raggiunto i massimi degli ultimi 23 anni. Ovviamente, c'è anche un effetto di traino sul mercato dell'olio di palma, come ricordato anche nella relazione precedente.

Cosa significa? Che impatto ha sui mercati delle *commodities* agricole? I prezzi internazionali delle *commodities*, non solo a causa di quanto sta succedendo a proposito di bioenergie, sono sicuramente a livelli molto alti per ragioni diverse, ma in parte collegate. Riepilogo rapidamente: aumento della domanda interna USA e UE, soprattutto per la produzione di etanolo e biodiesel da mais, soia, colza e altri cereali, ma anche aumento della domanda internazionale di olio, per fini alimentari, e di farine proteiche per uso zootecnico. Con riferimento allo zucchero inoltre, da un lato, la riforma dell'Unione europea e, dall'altro, la produzione di etanolo in Brasile hanno avuto effetti importanti sul mercato internazionale. Naturalmente gli effetti sui prezzi sono molto diversi, ma tutto ciò tende a portare a prezzi tendenzialmente in aumento ma anche – e soprattutto – relativamente più instabili rispetto al recente passato, anche per la presenza dovuta a questa interazione molto complessa di meccanismi, di forze economiche, di importanti fenomeni speculativi.

Gli stock sono in forte contrazione e la FAO afferma che per i cereali sono a livelli relativamente bassi, forse anche troppo bassi. Si apre quindi un nuovo tema: ci possono essere dei rischi in termini di *food security* a livello globale? E' un tema che lascio alla discussione che seguirà.

## GLI EFFETTI SULL'AGRICOLTURA EUROPEA

Veniamo ora ai possibili effetti sull'agricoltura europea. Effetti sui mercati: questi prezzi elevati delle *commodities* sul mercato mondiale hanno una ricaduta, ovviamente molto diversa a livello di mercato europeo, che sperimenta ormai gli effetti di una riduzione delle protezioni e della sua distanza dal mercato mondiale. Non sorprende, quindi, che nel caso attuale, il rimbalzo verso l'alto dei prezzi si trasmetta anche al mercato europeo: ci si riferisce qui, ancora una volta, alle *com-*

*modities* agricole, in particolare ai prodotti vegetali. E' evidente che ciò forse ha già avuto, e sta avendo ancora, effetti non altrettanto positivi sulle produzioni zootecniche dell'UE. In questi ultimi mesi, stiamo leggendo anche ipotesi di possibili ricadute negative nel senso di un aumento dei prezzi al consumo per taluni prodotti alimentari (sia pane e pasta che birra, per fare qualche esempio). Ma un altro tema sul quale si sta facendo qualche ipotesi è quello degli effetti sui redditi degli agricoltori. Ci potrebbero essere, e ci sono già stati nell'ultimo periodo, effetti positivi per i produttori di *commodities*, ma ci possono essere effetti che potrebbero non essere così positivi nei prossimi anni e comunque una maggiore tensione, o addirittura effetti negativi, ad esempio per i prodotti zootecnici. La valutazione, ovviamente, non va fatta solo in termini di prezzi di vendita dei prodotti, ma in termini di redditività: bisogna anche tenere conto, cioè, dei costi della materia prima agricola utilizzata per l'alimentazione degli animali, ad esempio.

Un elemento sicuro è l'aumento della variabilità dei risultati e, quindi, un aumento del rischio degli investimenti, dei rischi legati ai mercati, il che comporta una serie di possibili aggiustamenti nel breve-medio periodo.

Inoltre, sempre in tema di effetto possibile sui redditi, va sottolineato che questa situazione di mercato relativamente favorevole, potrebbe portare a non affrontare in modo sufficientemente incisivo le criticità strutturali che invece rimangono anche nelle filiere che ora beneficiano di prezzi più elevati e di condizioni di mercato apparentemente più favorevoli.

Infine, esiste anche un possibile pericolo dovuto ad una rifocalizzazione eccessiva sul tema delle *commodities* a discapito delle produzioni differenziate e di qualità. Gli agricoltori, cioè, potrebbero dedicare più attenzione alle produzioni estensive di cereali e di semi oleosi, attratti da modalità produttive più semplici e meno onerose in termini di capitali e di lavoro, e uscire dalle filiere nelle quali l'impegno è maggiore, ma maggiori sono anche le opportunità di sviluppare un vantaggio competitivo importante e duraturo sui mercati internazionali. Un comportamento di questo tipo potrebbe tradursi in una riduzione della competitività complessiva dell'agroalimentare del nostro paese.

## GLI EFFETTI SULLE POLITICHE AGRICOLE

Su questo terreno, un dato evidente è la riduzione, dovuta alla riforma della PAC, delle varie forme di intervento diretto sui mercati: ne sono un esempio l'azzeramento delle restituzioni all'esportazione dei prodotti lattiero-caseari, da un lato e, dall'altro, il *phasing-out* dei ritiri pubblici di mais. Questi segnali e questi cambiamenti a livello di strumenti di intervento sono certamente favoriti da un contesto di mercati internazionali come quello attuale. In questo senso, ritengo sia più facile procedere con le riforme e una riduzione ulteriore del sostegno pubblico in agricoltura, in un contesto che consenta comunque una maggiore remunerazione da parte del mercato.

Esistono, tuttavia, la necessità e l'opportunità di ripensare a strumenti di intervento nel caso di forti oscillazioni dei prezzi e, quindi, di maggiore rischio. Questo è sicuramente un tema che deve richiamare una grande attenzione, ma probabilmente ne richiamerà anche di più nel prossimo futuro, soprattutto nell'ottica di trovare delle soluzioni davvero utilizzabili ed efficaci a fronte di possibili variazioni negative dei prezzi.

## GLI EFFETTI SULL'AGRICOLTURA ITALIANA

Ritengo sia particolarmente rilevante, in particolare in Italia, mantenere alta l'attenzione sui temi della qualità e dell'efficienza delle filiere, perché in quella rifocalizzazione alla quale facevo cenno prima, c'è anche il rischio di una riduzione di attenzione rispetto a questi temi che invece, dal punto di vista strategico, sono assolutamente centrali.

Quindi per l'Italia il nuovo contesto potrà portare, e forse in qualche misura già ci sono, effetti positivi sulle materie prime di origine vegetale, ma potrebbero esserci anche effetti negativi o contrastanti sulla zootecnia e il nostro paese è molto interessato anche a queste produzioni.

Un altro tema sul quale vale la pena confrontarsi: le opportunità per la produzione di energie sono, a mio avviso, relativamente inferiori per l'Italia rispetto a quelle di altri paesi per la struttura dei costi di produzione delle materie prime, per la dimensione dei bacini di approvvigionamento, per le dimensioni degli impianti e i processi di autorizzazione e, nonostante l'ampio dibattito, siamo già in ritardo. Come accennato, le condizioni economiche complessive sono relativamente meno favorevoli nel nostro paese, soprattutto in quanto queste *commodities*, in sostanza, sono prodotti che richiedono un uso intensivo di terreni e il nostro paese non ne è particolarmente dotato.

Un ultimo punto, sempre nell'ottica di contribuire alla discussione. Nel dibattito attuale, l'attenzione torna periodicamente, in questo periodo con forte intensità, sugli OGM, in particolare quelli destinati all'alimentazione animale. Ciò è estremamente evidente a livello europeo. E' chiaro che, a maggior ragione, se si parla di materie prime destinate alla produzione energetica, questo tema può tornare ad essere ancora più facilmente affrontabile da parte dei sostenitori dell'applicazione generalizzata di OGM. Il contesto attuale potrebbe quindi favorire una più ampia approvazione, introduzione ed utilizzazione di queste tecnologie, anche nella realtà produttiva europea.

In altri termini, il rischio è che anche la motivazione della produzione di energia a partire da materie prime agricole possa diventare una leva per rendere più accettabili gli OGM: dagli OGM per fini energetici, si potrebbe poi passare più facilmente a quelli destinati all'alimentazione animale e, successivamente, a quelli per l'alimentazione umana.

# GLI SCENARI DELLE POLITICHE COMMERCIALI DELL'UNIONE EUROPEA, TRA ACCORDI MULTILATERALI E REGIONALI

Giovanni Anania\*

Il mio intervento toccherà due temi: il primo è il negoziato nel *Doha Development Agenda Round* del WTO è, più in particolare, cosa dobbiamo aspettarci dopo il fallimento del vertice del G-4, tenuto a Potsdam dal 19 al 23 giugno; il secondo tema è quello degli scenari futuri delle politiche commerciali dell'Unione europea, al di là del negoziato WTO e del suo possibile esito.

## IL FALLIMENTO DEL VERTICE DI POTSDAM

La mia opinione è che Potsdam abbia costituito un passaggio particolarmente importante nel negoziato WTO e potrebbe aver costituito il *de profundis* per il *Doha Round*. Nei mesi precedenti la riunione di Potsdam il negoziato tra i paesi alla ricerca di un possibile accordo c'è stato davvero (mentre in passato ci sono state delle fasi in cui il negoziato era più un *ballon d'essai* che altro). Prima della riunione di Potsdam, Stati Uniti e Unione europea avevano individuato gli elementi principali di una possibile mediazione attraverso negoziati bilaterali informali e discreti. Potsdam avrebbe potuto essere per il *Doha Round* quello che *Blair House* era stato per l'*Uruguay Round*, cioè un'intesa sugli elementi principali dell'accordo conclusivo, raggiunto da pochi paesi (due nel caso dell'*Uruguay Round*: Stati Uniti e Unione europea; quattro e con la presenza di due paesi in via di sviluppo nel caso del *Doha Round*: Stati Uniti, Unione europea, India e Brasile), che avrebbe dovuto poi essere multilateralizzato in un negoziato che avrebbe coinvolto tutti gli altri paesi. Invece, quello che è successo è che la riunione si è chiusa in anticipo con un fallimento e la rottura che si è avuta è stata forte ed esplicita. La rottura si è verificata nel negoziato sull'agricoltura, ma la distanza tra le diverse posizioni nel negoziato per la riduzione delle tariffe relative ai prodotti non agricoli era ampia quanto quella nel negoziato agricolo. D'altro canto, è evidente che le due trattative erano legate l'una all'altra.

Di fatto, due erano a Potsdam le ipotesi possibili di accordo, almeno in astratto: quella di un accordo "debole" e quella di un accordo "forte". Con accordo "debole" intendo un accordo in cui gli impegni sono solo apparentemente consistenti (ad esempio, nel caso dell'Unione europea, una riduzione media

\* Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria.

delle tariffe del 50%, una riduzione del sostegno interno del 70%, l'eliminazione dei sussidi all'esportazione), ma che, di fatto, non determina la necessità di alcuna variazione apprezzabile delle politiche in essere. Un accordo "forte", invece, è un accordo in grado di "costringere" molti paesi a modificare, sia pure di poco, le loro politiche. Quale potrebbe essere un accordo "forte"? Un accordo in cui, per esempio, gli Stati Uniti accettassero di limitare, rispetto a quello che si è avuto nel recente passato, il sostegno garantito ai loro agricoltori negli anni in cui i prezzi di mercato dovessero scendere di molto; l'Unione europea accettasse una riduzione effettiva della protezione alla frontiera per i prodotti considerati più "sensibili"; i paesi in via di sviluppo meno poveri accettassero di ridurre in maniera significativa, anche se in misura minore rispetto ai paesi sviluppati, le tariffe all'importazione per i prodotti agricoli e, soprattutto, quelle relative ai prodotti non agricoli.

Cosa ha impedito il raggiungimento di un accordo a Potsdam? Gli Stati Uniti non potevano sottoscrivere un accordo "forte", un accordo, cioè, che vincolasse il sostegno interno accordato ai loro agricoltori a non superare livelli che sono stati superati negli anni passati e questo era evidente a tutti. Negli Stati Uniti, il negoziato interno sul nuovo *Farm Bill* stava entrando proprio in quei giorni nelle fasi più delicate; non è possibile per un paese che stia decidendo delle sue politiche interne sottoscrivere, nel bel mezzo di quel negoziato, un accordo multilaterale che ponga un limite esogeno alle decisioni che si stanno prendendo sul fronte interno. Non è certo un caso che, nel secondo giorno della riunione di Potsdam, la sottocommissione della Camera che stava lavorando al *Farm Bill* abbia approvato all'unanimità l'indicazione di non cambiare assolutamente nulla della parte del *Farm Bill* legata alle politiche di sostegno alle imprese. E' per questa ragione che gli Stati Uniti non potevano sottoscrivere quello che può essere definito un accordo "forte" e questo, di nuovo, era chiaro a tutti.

In questo quadro, India e Brasile non hanno voluto sottoscrivere l'unica ipotesi di accordo concretamente possibile, quella di un accordo "debole". Due le interpretazioni possibili della motivazione della loro scelta: una è che abbiano valutato che "nessun accordo" fosse per loro una soluzione preferibile a quella di un accordo "debole"; l'altra è che abbiano ritenuto che, non sottoscrivendo un accordo "debole" a Potsdam, avrebbero potuto ottenere un accordo per loro più vantaggioso più avanti.

E l'Unione europea? L'Unione europea era sicuramente pronta a sottoscrivere a Potsdam un accordo "debole", ma ha mandato segnali che indicavano la sua disponibilità a sottoscrivere anche un accordo (relativamente) "forte", cioè che fosse pronta a concedere qualcosa in più di quello che i paesi in cui gli interessi specificamente agricoli sono politicamente assai forti (la Francia, in prima linea) fossero disposti a concedere nel negoziato, ottenendo in cambio

una maggiore riduzione delle barriere all'importazione per i prodotti non agricoli da parte dei paesi in via di sviluppo meno poveri. E' praticamente impossibile a questo punto valutare se l'Unione europea abbia bluffato, sapendo che gli Stati Uniti non potevano sottoscrivere un accordo "forte" e che Brasile ed India non avevano nessuna intenzione di fare concessioni nel negoziato sulla riduzione delle barriere all'importazione per i prodotti non agricoli, in cambio di qualche concessione in più da parte dell'UE nel negoziato agricolo.

## **LE PROSPETTIVE DEL DOHA DEVELOPMENT AGENDA ROUND**

Tutto questo fa ormai parte del passato. Che cosa succederà ora nel negoziato? La mia opinione è che sia assolutamente impensabile che, nel giro di qualche settimana o di qualche mese, si possa raggiungere un accordo; se UE, USA, Brasile ed India non sono riusciti a trovare a Potsdam un accordo, è impensabile che lo trovino a Ginevra i 151 paesi membri del WTO. Una possibilità è che il negoziato riparta dopo l'approvazione del *Farm Bill*, che potrebbe avvenire ad inizio autunno. Chiarito il quadro delle politiche interne americane, il negoziato potrebbe ripartire; il problema a quel punto diventerebbero i contenuti del *Farm Bill* che sarà stato approvato: è molto probabile che si tratti di un *Farm Bill* fortemente caratterizzato dall'inerzia rispetto a quello precedente, anche a causa delle elezioni presidenziali del 2008, vista l'importanza elettorale, tanto per i democratici che per i repubblicani, degli Stati in cui gli interessi agricoli sono più forti. Se il nuovo *Farm Bill* fosse molto vicino al *Farm Bill* attuale, esso costituirebbe un vincolo per l'accordo WTO che gli Stati Uniti saranno disposti a sottoscrivere. C'è poi il problema della *Trade Promotion Authority*: è improbabile che il Congresso americano a maggioranza democratica conceda un'estensione dell'autorizzazione a negoziare all'amministrazione repubblicana, preferendo invece attendere e concederla alla nuova amministrazione, presumibilmente democratica, che scaturirà dalle elezioni presidenziali del novembre 2008. In quel caso, il negoziato si fermerebbe fino ai primi mesi del 2009. Il problema a questo punto diventano i tempi per il riavvio del negoziato, che appaiono molto lontani; in altre parole, saranno disponibili tutti gli altri paesi a restare in attesa fino a ben oltre il novembre 2008?

E' per queste ragioni che, dopo Potsdam, la probabilità che si stia andando verso la presa d'atto del fallimento del *round* è divenuta consistente. Tale fallimento farebbe riemergere il problema dell'adeguatezza delle regole di funzionamento del WTO nell'attuale quadro delle relazioni internazionali, del pensare di poter continuare a prendere decisioni all'unanimità. La questione era già emersa dopo il fallimento della Ministeriale di Cancun nel 2003. Il problema che emergerà sarà decidere se è possibile pensare di continuare ad avere un'istituzione multilaterale così caratterizzata in senso autenticamente "democratico", o se, piuttosto, non si debba pensare ad accordi commerciali sottoscritti soltanto

da sottoinsiemi di paesi e applicati soltanto alle relazioni commerciali tra questi. In pratica, ciò vorrebbe dire cancellare, sostanzialmente se non formalmente, il WTO come lo conosciamo oggi. Un altro effetto atteso del fallimento del *round* è uno spostamento dell'attenzione dal multilateralismo agli accordi regionali. Se però guardiamo a quello che è successo negli ultimi anni scopriamo che molti dei problemi emersi sul tavolo del negoziato multilaterale sono riemersi, tali e quali, nei negoziati degli accordi regionali; quindi, se pensiamo agli accordi regionali (in generale, non quindi specificamente a quelli che vedono coinvolta l'Unione europea), non è detto che gli accordi su base bilaterale o regionale debbano crescere in maniera esponenziale come risultato del fallimento del WTO. Avremo sicuramente, invece, un aumento del ricorso alle dispute. Per quanto riguarda l'Unione europea, la modifica dell'articolo 51 del regolamento n. 1782 del 2003 contenuta nella riforma dell'OCM relativa ai prodotti ortofrutticoli la mette al riparo dal rischio che il Pagamento unico aziendale (PUA), introdotto con la riforma Fischler, sia dichiarato illegittimo in ambito WTO. Il fatto che il pagamento unico aziendale non sia più un problema non vuol però dire che non ci siano altre componenti rilevanti della PAC che potrebbero essere oggetto di dispute che l'UE potrebbe perdere. Il problema dei rischi derivanti per l'UE dall'aumento delle dispute, quindi, non si è affatto chiuso: ad esempio, gli Stati Uniti solo due giorni dopo il fallimento della riunione di Potsdam hanno aperto una nuova disputa contro l'UE sul suo regime di importazione delle banane.

## NEGOZIATO WTO E RIFORMA DELLA PAC

Un interrogativo rilevante per le questioni di cui ci occupiamo oggi è: se il *round* fallisse, che effetti avrebbe questo fallimento sull'agenda del processo di riforma della PAC? La mia risposta è che questa agenda non cambierebbe per nulla, poiché le esigenze di ulteriore riforma della PAC non dipendono dall'evoluzione del negoziato WTO, ma da motivazioni interne. Se pensiamo, per esempio, ai sussidi all'esportazione, per molti prodotti per i quali pure essi sono consentiti dall'accordo conclusivo dell'*Uruguay Round*, da anni non sono utilizzati dall'UE. Con la riforma della relativa OCM, abbiamo eliminato quelli per i prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati e lo stesso è previsto nella proposta di riforma della Commissione dell'OCM vino. La Commissaria ha già dichiarato che non capisce perché da qui a qualche anno, con la riforma delle politiche per questi prodotti, dovremmo mantenere in vita i sussidi all'esportazione per i lattiero-caseari; quelli per lo zucchero e il riso saranno inutilizzabili dal 2009, quando l'accordo *Everything But Arms* (EBA) andrà a regime anche per questi due prodotti. Inoltre, i sussidi all'esportazione nel 2005 assorbivano il 6,2% della spesa complessiva dell'UE per le politiche relative all'agricoltura e lo sviluppo rurale; con i problemi di bilancio che sempre più si

faranno sentire in futuro, aumenteranno le pressioni interne all'agricoltura per utilizzare le risorse oggi assorbite dai sussidi all'esportazione per finanziare altri strumenti della PAC, compresi i pagamenti diretti alle imprese. La mia opinione è che disaccoppiamento totale, regionalizzazione, una condizionalità più efficace, una modulazione più marcata siano tutti temi che resteranno sul tavolo delle possibili ulteriori riforme della PAC, indipendentemente da quello che succederà nel negoziato WTO.

Un po' più delicata è la questione della protezione alla frontiera. L'UE non ridurrà la protezione del suo mercato interno dalle importazioni su base unilaterale. Se guardiamo al processo di riforma della PAC che si è avuto sin qui, alla riduzione del sostegno dei prezzi sul mercato interno non ha corrisposto un'analoga riduzione della protezione; la riduzione della protezione che si è avuta negli ultimi anni è stata soprattutto legata ai successivi allargamenti dell'UE e all'iniziativa EBA. Non bisogna dimenticare che, in presenza di una riduzione dei prezzi di sostegno comunitari, la protezione svolge un ruolo di difesa dei redditi delle imprese; con la vecchia PAC, invece, in presenza di prezzi minimi garantiti relativamente alti, un abbassamento della protezione alla frontiera, in molti casi, si sarebbe tradotta in un aumento della spesa per le politiche di sostegno, non in una riduzione dei redditi delle imprese. Oggi, al contrario, con prezzi minimi garantiti molto più bassi, una riduzione della protezione alla frontiera si tradurrebbe direttamente in una riduzione del reddito delle imprese, non in un aumento della spesa comunitaria per le politiche per l'agricoltura.

E' per queste ragioni che, a mio avviso, l'agenda delle riforme che verranno discusse nei prossimi anni non è destinata a cambiare in funzione di quello che succederà nel *Doha Round*, perché le motivazioni che guidano il processo di progressiva riforma della PAC erano e restano soprattutto interne. Le esigenze che derivavano dal negoziato WTO in corso sono state spesso utilizzate, strumentalmente, per giustificare le riforme desiderate; c'è da valutare se l'assenza di questa leva su cui fare forza possa cambiare in maniera rilevante la distribuzione dei pesi tra le diverse forze in campo nelle decisioni sulle politiche interne, modificando l'esito di questo processo decisionale.

Non c'è dubbio che la mancata conclusione del *Doha Round* costituirebbe un problema per le imprese agroalimentari orientate all'esportazione, tanto verso i paesi sviluppati che verso i paesi emergenti con mercati in forte crescita; per queste imprese, i vantaggi che deriverebbero da un accordo in termini di riduzione delle loro tariffe, stabilità degli scambi e minori attriti commerciali sarebbero infatti consistenti.

## GLI SCENARI COMPETITIVI A LUNGO TERMINE

Ma, se guardiamo al di là del WTO, in una prospettiva da qui a dieci o quindici anni, al di là quindi anche dello scenario del 2013, quali sono i fattori ri-

levanti da tener presenti? Tra quindici anni, io mi immagino l'Unione europea allargata alla Turchia e a molti dei paesi dei Balcani. La Turchia, naturalmente, non è la Romania; la sua entrata nell'UE, per le sue dimensioni e per la capacità competitiva dei suoi comparti agricolo ed agroindustriale, porrà problemi molto diversi e ben più rilevanti. Vedo un'integrazione commerciale nel Mediterraneo e con i nostri "vicini" sul confine orientale. A questo proposito, a me sembra che il processo di integrazione commerciale con i paesi che si affacciano sul Mediterraneo negli ultimi anni si sia rallentato e non costituisca per l'UE una priorità come nel passato. L'accordo con i paesi ACP relativo agli *European Partnership Agreement*, le aree di libero scambio tra l'UE e sei aggregazioni regionali di questi paesi, non si avrà forse per l'inizio di gennaio del 2008, ma nel corso del 2008 o giù di lì un accordo dovrà essere comunque raggiunto, anche perché abbiamo il vincolo della scadenza dell'"eccezione" concessa in sede WTO; si avrà certamente una integrazione commerciale con questi paesi molto maggiore, forse con un limitato numero di eccezioni relative ai prodotti agricoli. Inoltre, l'UE stringerà accordi commerciali con molti altri paesi economicamente rilevanti: dai paesi del Mercosur a quelli del Medio Oriente, dai paesi dell'Asia alla Russia. Gli effetti di questi accordi di integrazione commerciale vanno valutati tenendo conto anche della crescita attesa della capacità di questi paesi di sfruttare le preferenze tariffarie concesse loro, cioè della loro crescente capacità di produrre prodotti (e servizi venduti assieme a questi) della qualità richiesta dalla moderna grande distribuzione organizzata.

Ciò vuol dire che, indipendentemente dall'esito del negoziato WTO, come risultato tanto dell'aumento degli accordi commerciali su base regionale dell'UE che dell'aumentata capacità dei nostri partner di utilizzare i margini di preferenza di cui godranno, in un orizzonte temporale posto a quindici anni da oggi dobbiamo attenderci una significativa riduzione della protezione dei mercati interni dei prodotti agroalimentari. Una maggiore apertura del mercato interno alla competizione, quindi, il ché vuol dire, *ceteris paribus*, prezzi interni più bassi e più volatili.

Il quadro che emerge, caratterizzato da maggiore apertura e maggiore competitività, non determinerà opportunità per tutte le agricolture europee. Lo accennava anche Fabrizio De Filippis nel suo intervento, gli scenari che abbiamo dinanzi determineranno effetti negativi rilevanti su specifici sistemi di aziende, quelli non in grado di competere. La competizione, naturalmente, non è e non sarà soltanto una competizione sui costi e sui prezzi; se pensiamo all'Italia, in molti comparti la nostra competizione è basata sulle qualità e sulla differenziazione del prodotto. Resta il fatto che non tutti i sistemi di imprese sono in grado di competere su una di queste basi; ciò si tradurrà anche in stress su alcuni sistemi territoriali specifici, cioè sui sistemi territoriali che vedono una maggiore presenza dei sistemi di imprese non in grado di reggere alla maggiore apertura, alla competizione con sistemi di imprese esterni.

## LE POLITICHE CHE SERVIREBBERO

E allora, qual è la PAC necessaria nei nuovi scenari delle politiche commerciali? Non cercherò di delineare quale PAC sia necessaria in generale, ma solo quella che servirebbe per rispondere alle mutate sfide competitive che derivano dall'evoluzione degli scenari delle politiche commerciali. Penso che tre siano le *parole chiave*: la prima, molto più importante delle altre due, è *competitività* delle imprese e dei sistemi di imprese; la seconda è *sostenibilità* dei sistemi agricoli, territoriali ed ambientali; la terza parola chiave è *selettività* del sostegno. Che cosa intendo con *selettività* del sostegno? Intendo un sostegno pubblico non più legato allo status di agricoltore, ma ad un comportamento dell'impresa considerato socialmente utile (ed i comportamenti socialmente utili cui si può pensare sono molti ed assai diversi tra loro).

Dal punto di vista delle politiche concrete, a me sembra che l'agenda disegnata dalla Commissaria sia ambiziosa, ma anche ancora molto legata all'attuale quadro della strumentazione delle politiche, alle politiche da cui partiamo. L'interrogativo che mi pongo e che vi pongo è: se guardiamo alle agricolture europee – che, soprattutto negli altri paesi, continuano a cambiare rapidamente e diventano sempre più diverse tra di loro – ed alle loro esigenze, siamo certi che, oltre a togliere e modificare anche in maniera significativa componenti della PAC attuale, non serva anche un'innovativa politica agraria “attiva”? La mia risposta a questa domanda è “probabilmente sì”, e avverto forte l'esigenza che attorno a questa prospettiva si lavori seriamente.

Se cerco di immaginare quali politiche sarebbero necessarie, in aggiunta a quelle che sono state messe sul tappeto da Fabrizio De Filippis nella sua relazione, mi vengono in mente cinque tipi di politiche.

Le prime sono politiche a *sostegno all'adeguamento strutturale delle imprese* (e quando parlo di imprese, mi riferisco sia alle imprese agricole che a quelle agroindustriali), cioè politiche in grado di aiutare le imprese a crescere e, per questa via, a rafforzare le loro capacità competitive. Le seconde sono efficaci *politiche integrate a sostegno della produzione e dell'adozione di innovazioni*. Sono convinto che, per i sistemi agroindustriali italiani, l'innovazione sia se non “la”, perlomeno “una” delle variabili strategiche più importanti. Da questo punto di vista, il ritardo accumulato in Italia è enorme; il problema è, prima di tutto, quello di assumere la consapevolezza che la produzione e la continua, rapida, adozione di innovazioni sono in grado di determinare per i sistemi delle imprese agroalimentari italiane rilevanti margini competitivi di mercato; poi, di mettere in piedi un sistema integrato di sostegno alla ricerca finalizzata, finanziato su base (realmente) competitiva, che coinvolga le imprese e le reti di imprese ed un moderno sistema di divulgazione, fino a comprendere le risorse necessarie per facilitare il processo di adozione delle innovazioni da parte delle imprese. Se confrontiamo ciò che si fa in questo

campo, in Italia, rispetto tanto a quello che servirebbe che a quello che si fa in altri paesi, il giudizio non può che essere molto pesante: spendiamo molto poco e malissimo, nella totale assenza di una strategia, di un sistema di monitoraggio e di attività di valutazione.

Il terzo gruppo di politiche “attive” che sarebbero necessarie nei mutati scenari competitivi sono quelle a *sostegno delle qualità* dei prodotti, politiche efficaci che aiutino le strategie delle imprese agroindustriali, o dei sistemi di imprese, a competere sulla base delle qualità dei prodotti (e dei servizi venduti assieme ad essi) e della loro capacità di differenziarsi.

Il quarto gruppo è quello delle politiche in grado di garantire alle imprese *reti di sicurezza*, proteggendone i redditi dagli effetti di crisi di mercato di dimensioni realmente fuori dall’ordinario e dovute ad eventi realmente eccezionali (non, quindi, ad oscillazioni cicliche dei prezzi dei prodotti, o ad una contrazione della produzione nell’ambito delle sue fluttuazioni attese nel tempo).

L’ultimo “tipo” di politiche “attive” necessarie comprende quelle *per lo sviluppo delle aree rurali*; volutamente non uso il termine “politiche di sviluppo rurale”, perché ciò che ho in mente sono efficaci politiche per lo sviluppo locale di aree caratterizzate in senso rurale. Questo vuol dire politiche per lo sviluppo economico dello spazio in cui le aziende si collocano, con l’obiettivo di contenere i problemi che deriveranno per i soggetti legati a molte imprese messe in difficoltà dall’apertura competitiva, con interventi che non siano necessariamente legati a tentare di far sopravvivere quelle imprese, ma che servano soprattutto a creare opportunità di lavoro e di reddito nell’area alternative o complementari a quelle in azienda.

# IL FUTURO DEL PRIMO PILASTRO E DELLE MISURE SETTORIALI DELLA PAC

*Angelo Frascarelli\**

## IL QUADRO FINANZIARIO

Per una lettura del futuro del primo pilastro della PAC, è indispensabile partire dal quadro finanziario dell'Unione europea 2007-2013. La PAC è la seconda rubrica dell'attuale bilancio comunitario, a differenza dei precedenti periodi di programmazione, in cui è sempre stata la prima rubrica, con una titolazione specifica "Agricoltura". Da ricordare che, nel 2000-2006, è stata suddivisa in due pilastri: il primo pilastro "Spese per la PAC" ed il secondo pilastro "Sviluppo rurale e misure di accompagnamento".

Nel quadro finanziario 2007-2013, non c'è più una rubrica "Agricoltura", ma la PAC è all'interno di una rubrica che si chiama "Conservazione e gestione delle risorse naturali" insieme a Pesca e Ambiente. Anche in questo periodo di programmazione, la PAC è composta da due pilastri: il primo, denominato "Interventi di mercato e pagamenti diretti"; il secondo "Sviluppo rurale".

Il fatto che, nel quadro finanziario dell'UE, non c'è più una rubrica "Agricoltura" è un cambiamento non di poco conto. Un altro elemento da prendere in considerazione è la doppia natura del primo pilastro: interventi di mercato e pagamenti diretti.

Dal punto di vista finanziario, gli stanziamenti della PAC passano dal 43% delle risorse globali del bilancio nel 2006 al 35% nel 2013. La riduzione del peso della PAC è imputabile prevalentemente al primo pilastro, che passa da una quota del 36% degli stanziamenti globali nel 2006 al 30% nel 2013.

Oltre alle novità del nuovo quadro finanziario 2007-2013, il primo pilastro della PAC è profondamente cambiato con le ultime riforme, a partire dalla riforma Fischler del 2003. I punti cruciali della nuova PAC sono ormai noti: disaccoppiamento, condizionalità, riforme di alcune OCM (riso, foraggi essiccati, latte, olio di oliva, tabacco, zucchero, ortofrutta). Le riforme settoriali saranno completate con la revisione dell'OCM del mercato vitivinicolo, le cui proposte legislative sono state emanate dalla Commissione europea il 4 luglio 2007 e si prevede la loro approvazione a dicembre 2007.

Con la rivisitazione dell'OCM del vino, si concludono le riforme del primo pilastro della PAC. A corollario del processo di riforma, c'è poi un'altra novità: l'OCM unica, già accennata nell'intervento di Fabrizio De Filippis, di cui parleremo diffusamente più avanti.

\* Dipartimento di Scienze Economico-Estimative e degli Alimenti, Università di Perugia.

## IL PRIMO PILASTRO: LA TELA DI FONDO DEI CAMBIAMENTI

Cos'è il primo pilastro della PAC dopo tutti questi cambiamenti? Innanzitutto, cambiano gli obiettivi rispetto al passato. Al primo posto, l'Unione europea pone oggi l'obiettivo della competitività, che vuol dire la progressiva eliminazione degli interventi di mercato, la soppressione degli aiuti accoppiati e loro trasformazione in aiuti disaccoppiati, cioè aiuti non distorsivi del mercato. Un altro obiettivo fondamentale è la risposta ai nuovi bisogni collettivi: sicurezza alimentare, ambiente, benessere degli animali, salvaguardia del patrimonio culturale e del ruolo sociale dell'agricoltura europea; dal punto di vista normativo, tali obiettivi si concretizzano tramite le norme della condizionalità. In ultimo, ma non meno importante, l'obiettivo della sostenibilità esterna della PAC, che l'Unione europea vuole perseguire indipendentemente dall'esito dei negoziati internazionali.

Questi nuovi obiettivi, che sono alla base delle ultime riforme, hanno condotto ad una profonda modifica degli strumenti del primo pilastro della PAC.

Gli interventi di mercato sono stati fortemente ridimensionati (e su questo bisogna aprire una riflessione per valutare se questa scelta va nella giusta direzione), mentre i pagamenti diretti sono stati quasi interamente disaccoppiati e trasformati in una nuova forma di sostegno: il Pagamento unico aziendale (PUA). Con le riforme entrate in vigore nel 2005 (seminativi, riso, carni bovine, carni ovicaprine), nel 2006 (olio di oliva, tabacco, cotone, luppolo, zucchero), nel 2007 (banane) e le ultime che entreranno in vigore nel 2008 (ortofrutta e vino), tutti i pagamenti diretti dei vari settori sono confluiti nel pagamento unico aziendale (Tabella 1); quindi, oggi, l'impresa agricola riceve un unico pagamento disaccoppiato non più legato alle diverse politiche settoriali.

**TABELLA 1 – I SETTORI INTERESSATI DAL DISACCOPIAMENTO E DALLA RIFORMA DELLA PAC PER ANNO DI ENTRATA IN VIGORE**

2005	2006	2007	2008
1. Seminativi (cereali, oleaginose, piante proteiche, lino e canapa)	10. Tabacco	14. Banane	15. Ortofrutticoli freschi
2. Leguminose da granella (ceci, lenticchie e vecce)	11. Cotone		16. Ortofrutticoli trasformati
3. Sementi	12. Luppolo		17. Vino (riforma in discussione)
4. Riso	13. Zucchero		
5. Carni bovine			
6. Carni ovicaprine			
7. Foraggi essiccati			
8. Latte			
9. Olio di oliva			

Per completezza, occorre ricordare che esistono ancora alcuni pagamenti accoppiati: premio alla qualità del grano duro, aiuto specifico per il riso, premio per le colture proteiche, pagamento per superficie per la frutta a guscio, aiuto per le colture energetiche, aiuto alle sementi, aiuto per il tabacco e la barbabietola. Rientrano in questa tipologia anche i pagamenti supplementari dell'articolo 69, relativi a seminativi, carne bovina, carne ovicaprina e barbabietola (Tabella 2). Nel complesso, sono pagamenti di piccola entità che perseguono specifici obiettivi.

In termini finanziari, in Italia, rappresentano appena il 7% del plafond dei pagamenti diretti<sup>1</sup>, mentre in Francia hanno un peso maggiore perché questo paese ha scelto il disaccoppiamento parziale, ma ormai i pagamenti accoppiati sono sempre meno rilevanti. In altre parole, nel primo pilastro della PAC, i pagamenti diretti sono quasi interamente disaccoppiati.

**TABELLA 2 – I PAGAMENTI DIRETTI ACCOPPIATI DOPO LA RIFORMA DELLA PAC**

<i>Tipologia dei pagamenti</i>	<i>Importo</i>
Premio alla qualità del grano duro	40 euro/ha
Premio per le colture proteiche	55,57 euro/ha
Aiuto specifico per il riso	453 euro/ha
Pagamento per la frutta a guscio	241,50 euro/ha
Aiuto per le colture energetiche	45 euro/ha
Aiuto per le sementi	Variabile per categorie di sementi
Pagamento supplementare art. 69 per i seminativi	47-53 euro/ha
Pagamento supplementare art. 69 per le carni bovine	22-27 euro/capo
Pagamento supplementare art. 69 per le carni ovine	1,28-1,31 euro/capo
Pagamento supplementare art. 69 per la barbabietola	105 euro/ha
Aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati	33 euro/t
Aiuto per il tabacco (dal 2006 al 2009)	<i>Flue cured</i> : 1,87779 euro/kg
	<i>Light air cured</i> : 1,50206 euro/kg
	<i>Fire cured</i> : 1,83539 euro/kg
Aiuto comunitario per ton. di zucchero per i produttori di barbabietola (dal 2006 al 2010)	2006: 25,64 euro/ton 2007: 32,75 euro/ton
	2008: 39,86 euro/ton
	2009-2010: 43,66 euro/ton

1. A questa percentuale vanno aggiunti 189,366 milioni di euro di pagamenti accoppiati per il tabacco, che rappresentano il 4,5% dei pagamenti destinati all'Italia; essi saranno erogati per un periodo transitorio che termina nel 2009.

## L'OCM UNICA

Un'altra tappa fondamentale verso la completa riforma del primo pilastro della PAC è l'introduzione dell'OCM unica. Con essa, l'Unione europea intende proseguire nell'opera di semplificazione della PAC tramite un unico regolamento per tutti gli interventi di mercato. Finora, la politica dei mercati è costituita da ventuno OCM, istituite tra il 1962 ed il 1970. Ciascuna OCM era retta da un regolamento di base del Consiglio, spesso corredato da un corollario di norme integrative, anch'esse del Consiglio.

La creazione di un'unica OCM sostituisce le attuali ventuno, con la riduzione a duecento articoli dei seicento attualmente esistenti, al fine di creare un quadro legale orizzontale. In un unico regolamento sono state riunite ed armonizzate tutte le norme dei classici strumenti della politica di mercato: intervento, ammasso privato, contingenti tariffari di importazione, restituzioni all'esportazione, misure di salvaguardia, normativa sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza, nonché comunicazione e trasmissione dei dati.

Dal punto di vista operativo, per le imprese agricole non ci sono sostanziali novità: si semplifica solamente il quadro giuridico attraverso un'operazione di architettura normativa. Tuttavia, se, da una parte, l'OCM unica non introduce alcuna innovazione dal punto di vista sostanziale, d'altro canto, essa è politicamente molto importante, perché esplicita gli effetti di un percorso di radicale cambiamento della PAC, iniziato nel 2003 con la riforma Fischler. Con il disaccoppiamento, i sostegni specifici di ogni settore sono confluiti nel regime del pagamento unico aziendale, lasciando alle OCM la regolazione degli scambi con i paesi terzi, le disposizioni generali, oltre a un certo numero di norme relative al mercato interno. Quindi, dopo la riforma del 2003, i regolamenti delle OCM, depurati dei sostegni specifici, presentano norme diverse a problemi uguali o simili. Ed è per questo motivo che l'Unione europea ha potuto estendere questo approccio orizzontale alle ventuno OCM.

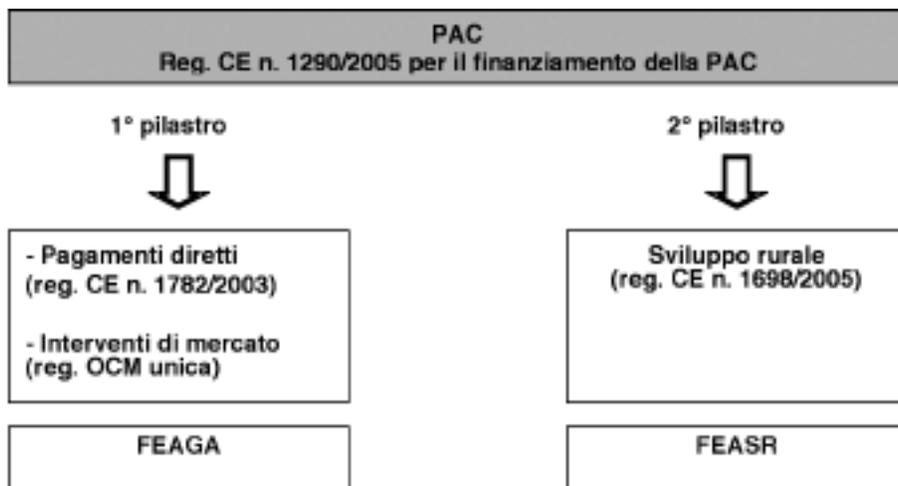
In sintesi, le riforme settoriali e l'OCM unica generano un'estrema semplificazione della PAC, con un'articolazione che si basa su due pilastri e quattro regolamenti (Figura 1):

- il primo pilastro "Interventi di mercato e pagamenti diretti", finanziato dal FEAGA<sup>2</sup>;
- il secondo pilastro "Sviluppo rurale", finanziato dal FEASR<sup>3</sup>;
- il reg. CE n. 1290/2005 sul finanziamento della PAC;
- il reg. CE n. 1782/2003, che disciplina i pagamenti diretti;
- il regolamento dell'OCM unica, che raccoglie le norme sugli interventi di mercato;
- il reg. CE n. 1698/2005, che attua la politica di sviluppo rurale.

2. Fondo europeo agricolo di garanzia.

3. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

**FIGURA 1 – PAC: DUE PILASTRI E QUATTRO REGOLAMENTI**



## **IL FUTURO DELLE POLITICHE SETTORIALI**

Dopo l'intensa stagione di riforme che ha profondamente cambiato gli obiettivi, gli strumenti e l'architettura della PAC, qual è il futuro della politica dei mercati? Quali strumenti di politica agraria rimarranno dopo il 2013? Quale sarà il futuro delle politiche agricole settoriali nell'Unione europea?

Per rispondere a queste domande, è utile riprendere dalla letteratura scientifica la classificazione degli interventi diretti di politica agraria (Tabella 3). I testi di politica agraria riportano che gli interventi per il controllo dei mercati e dei redditi si classificano in interventi diretti ed indiretti.

Gli interventi diretti riguardano le politiche per il commercio estero, le misure per la stabilizzazione dei prezzi e di garanzia dei redditi degli agricoltori, la gestione degli stock, l'aggiustamento della produzione, gli aiuti alimentari.

Gli interventi indiretti sono volti a facilitare la concentrazione dell'offerta, nonché il rapporto tra produttori e primi acquirenti, quindi promuovono l'auto-organizzazione dei produttori (cooperazione, associazionismo, interprofessione).

La PAC nella sua storia ha applicato tutti questi strumenti. Ma cosa ne è rimasto dopo l'ultima stagione di riforme?

**TABELLA 3 – INTERVENTI PER IL CONTROLLO DEI PREZZI E DEI MERCATI**

<p>A. INTERVENTI DIRETTI</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Interventi sul commercio estero<ol style="list-style-type: none"><li>a) Dazi fissi o dazi mobili</li><li>b) Contingenti di importazione</li><li>c) Sussidi all'esportazione</li><li>d) Tasse all'esportazione</li></ol></li><li>2. Misure di stabilizzazione dei prezzi e di garanzia dei redditi agricoli<ol style="list-style-type: none"><li>a) Sostegno e stabilizzazione dei prezzi</li><li>b) Integrazione dei prezzi</li><li>c) Garanzia del reddito: aiuti accoppiati</li><li>d) Garanzia del reddito: aiuti disaccoppiati</li></ol></li><li>3. Controllo e gestione degli stock<ol style="list-style-type: none"><li>a) Ammasso pubblico</li><li>b) Ammasso privato</li></ol></li><li>4. Aggiustamento della produzione mediante<ol style="list-style-type: none"><li>a) Quote di produzione</li><li>b) Non coltivazione della terra (set-aside)</li><li>c) Incentivo alla riconversione produttiva</li></ol></li><li>5. Altre garanzie di collocamento dell'offerta: aiuti alimentari</li></ol> <p>B. INTERVENTI INDIRETTI</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Cooperazione, associazionismo, interprofessione</li></ol>
---

Per quanto riguarda le politiche commerciali, rimarrà la protezione alle frontiere (dazi e contingenti), come ci ha detto Giovanni Anania nel suo intervento, anche se il livello di protezione è già stato fortemente ridotto dopo l'accordo agricolo dell'*Uruguay Round*. Invece, i sussidi all'esportazione saranno eliminati e le tasse all'esportazione non vengono più utilizzate da oltre un decennio (Tabella 4).

La stabilizzazione dei prezzi, i prezzi di intervento e le integrazioni di prezzo sono strumenti praticamente eliminati e comunque non hanno più un effetto di regolazione dei prezzi di mercato paragonabile a quello del passato; gli aiuti alla trasformazione sono rimasti solo per settori secondari (foraggi essiccati, lino da fibra) ed in prospettiva verranno totalmente aboliti; gli aiuti accoppiati rimangono in misura ridottissima e l'intenzione è di eliminarli. L'unica forma di sostegno rimane il pagamento disaccoppiato.

Sul fronte della gestione degli stock, gli strumenti sono molto ridimensionati rispetto al passato: l'ammasso pubblico è limitato a poche categorie di prodotti e, in prospettiva, verrà eliminato e rimarrà quasi esclusivamente l'ammasso privato.

**TABELLA 4 – PASSATO E FUTURO DEGLI STRUMENTI DELLA PAC**

	Strumenti	Vecchia PAC	PAC attuale	PAC futura (2013?)
Interventi sul commercio estero	Dazi fissi o dazi mobili	Livelli elevati	Più bassi	Invariati
	Contingenti di importazione	Utilizzati	Utilizzati	Utilizzati
	Sussidi all'esportazione	Livelli elevati per quasi tutti i settori	In misura limitata per cereali, riso, latte, zucchero, carni bovine e suine, uova, pollame, ortofrutticoli trasformati	Eliminati
	Tasse all'esportazione	Esistono, ma poco utilizzate	Esistono, ma non utilizzate	Non utilizzate
Stabilizzazione dei prezzi e garanzie dei redditi agricoli	Sostegno e stabilizzazione dei prezzi	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi	Solo per cereali, riso, latte, carni bovine e suine, zucchero	Eliminati
	Integrazione dei prezzi	Semi oleosi, tabacco, olio di oliva, cotone	Eliminati	Eliminati
	Aiuti alla trasformazione	Foraggi essiccati, lino da fibra, ortofrutticoli trasformati	Foraggi essiccati lino da fibra	Eliminati
	Aiuti parzialmente accoppiati	Seminativi, carni bovine, carni ovine, leguminose, riso, luppolo	Riso, ortofrutta e tabacco (periodo transitorio, sementi, articolo 69, altri)	Eliminati
	Aiuti disaccoppiati	-	Principale modalità di sostegno	Unica modalità di sostegno
Controllo e gestione degli stock	Ammasso pubblico	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi, piante proteiche, lino e canapa	Solo per cereali, riso, burro, latte in polvere, carni bovine e suine, zucchero	Eliminati
	Ammasso privato	Carni suine	Burro, latte in polvere, formaggi, olio di oliva, carni bovine, suine, ovicaprine, vino	Allargati a tutti i settori
Aggiustamento della produzione	Quote di produzione	Latte, vino, zucchero	Latte, vino, zucchero	Eliminate
	Set-aside	Si	Si	Eliminato
	Stabilizzatori e quantità massime garantite	Presenti in quasi tutti i settori	Eliminati, ad eccezione di qualche settore	Eliminati
	Incentivo alla riconversione produttiva	Si, per ridurre le eccedenze	Si, per finalità ambientali	Si, per finalità ambientali
Incentivi per la concentrazione dell'offerta e adeguamento alla domanda		Solo ortofrutticoli freschi	Ortofrutticoli freschi, olio di oliva	Solo ortofrutticoli freschi, olio di oliva

Per quanto riguarda gli interventi sull'aggiustamento della produzione, le quote, che sono state uno strumento fortemente utilizzato, oggi sono presenti solo per il latte, il vino e lo zucchero, ma in prospettiva verranno eliminate. Anche il set-aside dovrebbe essere soppresso, d'altronde non si capisce più questa misura nel nuovo scenario del mercato mondiale delle *commodities* e, quindi, in prospettiva ci sono ampie motivazioni per azzerarla.

Gli stabilizzatori e le quantità massime garantite, strumenti molto utilizzati nel recente passato, oggi sono presenti a livello residuale in qualche settore e, in prospettiva, verranno anch'essi aboliti. L'incentivo alla riconversione produttiva rimarrà, ma solo per finalità ambientali.

Gli strumenti indiretti per il controllo dei mercati, cioè gli strumenti volti a concentrare l'offerta e a migliorare il rapporto fra produttori e primi acquirenti, sono stati sempre poco utilizzati; sono presenti nel settore degli ortofrutticoli freschi e probabilmente rimarranno in futuro, anche alla luce della recente riforma dell'ortofrutta.

A questo punto rimane una domanda aperta: è finita la PAC, come politica settoriale? A mio avviso, la risposta è sì: con l'eliminazione degli aiuti accoppiati, dei sussidi all'esportazione, delle quote latte, dei prezzi di intervento, di fatto, è stata smantellata la PAC degli anni sessanta, la PAC che era stata scritta alla Conferenza di Stresa.

Dobbiamo rimpiangerla? Non è facile rispondere a questa domanda. La PAC è stata un successo, ha ottenuto ottimi risultati, ha garantito gli obiettivi del Trattato di Roma, non c'è dubbio che è stato un caposaldo per la costruzione europea, ma sicuramente negli ultimi venticinque anni sono stati maggiori i problemi che i vantaggi.

Dopo questa conclusione, rimane aperta un'altra domanda: se non ci sarà una politica settoriale, è perché sono venute meno le motivazioni che hanno fatto nascere la politica agraria degli anni trenta, quella nata soprattutto dopo la depressione del 1929, e successivamente la politica agraria comune?

Nei testi universitari di politica agraria, si possono leggere le motivazioni che hanno sempre giustificato l'intervento pubblico nel mercato agricolo e nella stabilizzazione dei redditi degli agricoltori:

- la struttura atomistica dell'offerta agricola;
- la rigidità della domanda;
- la bassa elasticità dell'offerta nel breve periodo;
- la stagionalità dei flussi di produzione.

Sono venute meno queste motivazioni? Sicuramente no, perché specialmente in un mercato in forte evoluzione questi problemi rimangono, questa specificità dell'agricoltura rimane, ma gli strumenti di politica agraria per affrontare questi problemi non potranno essere quelli che abbiamo cono-

sciuto nella vecchia PAC, in quanto non sono più adeguati a garantire in modo efficace ed efficiente la risposta a queste esigenze.

Queste considerazioni mi conducono ad una prima conclusione: la politica agraria è indispensabile, la PAC rimarrà importante anche nel futuro e, se non ci fosse una PAC, ci sarebbero tante politiche agricole nazionali. Ma gli strumenti non potranno essere quelli del passato. In un mercato così mutevole, non si giustificano strumenti rigidi come le quote, il set-aside, gli aiuti accoppiati. Occorre una politica dei mercati più flessibile che previene e gestisce le crisi di mercato, più capace di affrontare il nuovo scenario, attraverso strumenti leggeri<sup>4</sup> – già citati da Fabrizio De Filippis – come l’ammasso privato, le reti di sicurezza, i fondi di mutualizzazione.

Smantellate o ridimensionate le vecchie politiche di intervento sui mercati, la PAC si fonda principalmente sull’altra voce del primo pilastro, i pagamenti diretti disaccoppiati o, meglio, il PUA. Se il PUA rappresenta lo strumento principale di politica agraria, esso può giustificare una politica così costosa? E’ pensabile che si mantenga anche nel futuro?

Quale interpretazione è possibile attribuire al PUA? Molti economisti hanno fortemente criticato il PUA, considerato un’erogazione indifferenziata di risorse al settore agricolo. Franco Sotte, in un recente articolo<sup>5</sup>, si interrogava proprio sulla natura economica del PUA, concludendo che esso è innanzitutto un “aiuto al passato”, inteso a ricostituire il reddito dell’agricoltore che altrimenti sarebbe stato penalizzato dagli effetti redistributivi della riforma Fischler: un sostegno distribuito, prima della riforma e anche dopo, in maniera non uniforme e discriminante; in altre parole, una rendita.

E’ evidente che il PUA “storico”, fortemente legato alle logiche del passato: non è un punto di arrivo, ma piuttosto uno strumento transitorio, resosi necessario per “comprare il consenso” alla riforma, per convincere i vecchi beneficiari della PAC, che altrimenti si sarebbero opposti ad una sua radicale revisione. Il percorso evolutivo del PUA dovrà portare alla regionalizzazione, come ha già detto chiaramente Fabrizio De Filippis.

Nel lungo periodo, un pagamento disaccoppiato regionalizzato con importi anche inferiori rispetto a quelli attuali, a seguito di una modulazione più spinta, è ampiamente giustificato come corrispettivo per la condizionalità ma, ancora di più, come corrispettivo per l’esistenza dell’agricoltura, in modo che essa possa esprimere i vantaggi e gli effetti positivi della multifunzionalità e dello sviluppo rurale, che oggi sono desiderati e richiesti dalla collettività. Non va dimenticato che la condizionalità prevede il mantenimento dei terreni in buone

4. Strumenti più leggeri significa anche meno capaci di fornire garanzie forti agli agricoltori in situazioni di crisi di mercato, ma tali da non indurre gli agricoltori ad indirizzare la produzione in funzione dello sbocco artificiale assicurato dalla politica agricola.

5. Sotte F., “La natura economica del PUA”, *Agriregionieuropa*, n. 3, anno 1, 2005.

condizioni agronomiche e ambientali e il PUA regionalizzato garantirebbe un livello minimo di presidio del territorio rurale di tutta l'Unione europea. Oltretutto non bisogna dimenticare che la condizionalità non è un corpus rigido ed imm modificabile: essa può essere rafforzata e plasmata nel tempo per raggiungere nuove finalità, per affrontare nuove emergenze ambientali (come, ad esempio, la prevenzione dagli incendi) o per rispondere a nuove aspettative dei cittadini europei.

L'agricoltura è un settore in grado di fornire esternalità positive e negative, ma la sua assenza genera sicuramente effetti negativi. L'agricoltura, opportunamente condizionata, genera vantaggi in tutte le situazioni e, affinché esista un'agricoltura, bisogna assicurare un sostegno, in quanto nei paesi sviluppati non è garantita dal mercato e, pertanto, non sono garantite le sue esternalità positive.

Un sostegno disaccoppiato ed uniforme, abilmente condizionato, rappresenta un taglio netto rispetto al passato, con una radicale trasformazione da una politica settoriale ad un'ottima politica ambientale e territoriale, destinata sempre più al pagamento della condizionalità in grado di assicurare effetti desiderabili in modo diffuso su tutto il territorio europeo. Una tale politica non sarà in grado di tener conto delle specificità e delle esigenze locali, per cui dovrà essere completata territorialmente con gli interventi del secondo pilastro, tali da indurre o premiare comportamenti specifici, mirati a soddisfare i fabbisogni territoriali con misure selettive, nella logica della sussidiarietà.

Quindi, in futuro, è prevedibile – e a mio avviso auspicabile – una PAC con interventi di mercato leggeri, che comunque devono esistere perché le crisi di mercato non saranno sicuramente eliminate, e pagamenti diretti diffusi, disaccoppiati e omogenei, che garantiscano l'esistenza dell'agricoltura.

Un primo pilastro così strutturato conserva ancora ampie giustificazioni ed è auspicabile che rimanga ancora nel futuro per garantire un livello minimo di sviluppo rurale.

# IL FUTURO DEL SECONDO PILASTRO (E DELLA PAC) NEL QUADRO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Franco Sotte\*

## LE PROSSIME SCADENZE

Le prossime scadenze per la PAC (*Health check* del 2008 e *Budget review* del 2008-2009) si avvicinano. Non saranno sicuramente appuntamenti rituali, innanzitutto in virtù della partecipazione, per la prima volta a pieno titolo, dei dodici nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale. Ma anche perché saranno l'occasione per definire una strategia per la politica agricola e di sviluppo rurale dal 2013 in avanti. Entrambi gli appuntamenti saranno importanti, ma soprattutto il secondo sarà cruciale.

L'*Health check* infatti avrà sostanzialmente carattere interno alla PAC, sia pure semplificata e orientata alla dimensione territoriale dello sviluppo rurale, e si porrà il compito di completare la riforma Fischler del 2003, superandone i caratteri di parzialità e transitorietà imposti dal compromesso politico che ne fu alla base. Il *Budget review*, invece, sarà l'occasione per una riflessione complessiva sul ruolo dell'UE e sulla conseguente destinazione delle sue risorse. E' in questa visione d'insieme che va inserita la politica agricola e di sviluppo rurale del dopo 2013. Non deve sfuggire la assoluta novità e rilevanza dell'appuntamento. La riforma della PAC finora, a Bruxelles come nelle altre capitali, è stata argomento discusso ed elaborato all'interno dei circoli agricoli e comunque trattato a parte, rispetto al resto della politica europea. Esso raggiungeva il dibattito generale e le competenze politiche generali (prima l'intera Commissione e poi il Consiglio europeo) solo una volta che la proposta di riforma era sostanzialmente definita e accettata e con questa anche, in buona sostanza, le implicazioni finanziarie.

E' stato così con la riforma Mac Sharry del 1992. Nel caso di Agenda 2000, il documento agricolo era compreso all'interno di un testo più generale, ma sostanzialmente i suoi contenuti, dopo il fallimento della Conferenza di Cork del 1996, furono definiti settorialmente, con poca tensione sul fronte della spesa che ne derivava. Il carattere settoriale della riforma della PAC è stato ancora più evidente nel caso della riforma Fischler del 2003. In questo caso, l'accordo Chirac-Schroeder del 2002 sui limiti di spesa per il primo pilastro fino

\* Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche.

al 2013 ha di fatto escluso tutta la spesa del primo pilastro dal dibattito sulle prospettive finanziarie 2007-2013.

Questa volta la procedura sarà completamente diversa e il bilancio della PAC post 2013 sarà il risultato di una riflessione complessiva che porrà sotto scrutinio tutte le poste, a cominciare da quelle di importo più consistente: la spesa PAC innanzitutto. Per questo motivo, se si vuole affrontare il problema di quale PAC dopo il 2013 non ha più alcun senso limitarsi soltanto alla riflessione interna tra gli “addetti ai lavori”, ma occorre fare riferimento agli obiettivi prioritari dell’UE: la coesione innanzitutto, richiamata nell’articolo 2 sia del Trattato dell’Unione che del Trattato che istituisce la Comunità Europea, e poi gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg. In sostanza non si potrà più prescindere, nella futura PAC, dalla analisi delle sue implicazioni territoriali e della sua relazione con tutte le altre politiche europee, quella strutturale in primo luogo, finalizzata alla convergenza delle regioni a maggiore ritardo di sviluppo verso livelli medi europei.

## LA PAC E GLI OBIETTIVI DELL’UE

La domanda allora è innanzitutto la seguente: la PAC è coerente con gli obiettivi della coesione? Se si analizzano le politiche agricole dal punto di vista della loro distribuzione territoriale, emerge una differenza abbastanza marcata tra primo e secondo pilastro. Il primo pilastro non si rivolge alle regioni in ritardo di sviluppo; anzi, esso concentra il suo sostegno nelle regioni più ricche e con un minore livello di disoccupazione, una popolazione in aumento e imprese agricole più grandi. Il secondo pilastro ha, invece, una distribuzione territoriale migliore, ma in ogni caso non risulta neanche per esso una correlazione positiva statisticamente significativa tra spesa e coesione. La politica del secondo pilastro è più difendibile sotto il profilo degli obiettivi di Lisbona e Göteborg perché spende di più per l’ambiente, per la competitività, per le imprese agricole piccole e medie e (sia pure in piccolissima parte) per gli attori non agricoli dello sviluppo rurale.

Se poi si esaminano i risultati delle ricerche in materia di interdipendenze settoriali ed effetti intersettoriali delle politiche europee (quelle realizzate nell’ambito del programma ESPON, ad esempio), risulta che gli effetti più consistenti in termini sia di crescita del PIL pro capite che di occupazione nelle aree rurali sono prodotti dalle politiche che, attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), mirano all’adeguamento infrastrutturale e strutturale o che, attraverso il Fondo sociale europeo (FSE), mirano al miglioramento del capitale umano e sociale. L’effetto moltiplicativo di queste politiche, in termini di PIL pro capite e di occupazione, è infatti maggiore di quello prodotto dalle politiche finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA). Lo stesso sviluppo agricolo, che ovviamente è più sollecitato dalle politiche settoriali agricole nel breve periodo, nel medio-lungo periodo riceve più stimoli dalle politiche per lo sviluppo finanziate dai fondi non settoriali, che dalle politiche settoriali. Se poi

si sposta l'analisi all'interno della PAC, sono maggiori gli effetti moltiplicativi del secondo pilastro rispetto al primo e della politica agricola disaccoppiata, anziché di quella accoppiata.

Se ne può concludere che, mentre in passato, ai tempi della cosiddetta “ruralità agraria” (gli anni cinquanta e sessanta in gran parte dell'Italia), era opportuno concentrare le risorse per lo sviluppo rurale in politiche settoriali agricole, oggi e soprattutto domani, in uno scenario di “ruralità post-industriale”, lo stesso sviluppo agricolo richiede politiche a base territoriale e orientate allo sviluppo generale. Questo non significa che non si debba anche avere una politica settoriale per il primario, ma che essa debba integrarsi ad una politica di sviluppo generale per le aree rurali, mirando alla efficienza delle filiere, al miglioramento tecnologico, alla competitività e al dialogo con i consumatori.

Si può dunque affermare che la PAC, in base alle ricerche fin qui compiute sui suoi effetti territoriali, non è generalmente coerente con l'obiettivo della coesione: il primo pilastro distribuisce le sue risorse addirittura in senso opposto, il secondo non si può dire che ancora converga verso la coesione dell'UE, mentre i suoi effetti moltiplicativi non tengono il ritmo delle altre politiche europee. Ma, si osserva, la PAC è stata di recente riformata, e quelle ricerche, realizzate su dati del passato, non ne tengono conto. D'altra parte, la riforma Fischler del 2003, lungi dall'aver esaurito il suo compito, ha soltanto aperto la strada a ulteriori progressi riformatori, in gran parte ancora da definire. Proprio per questo motivo, guardando a dopo il 2013, è opportuno riflettere a mente aperta, senza lasciarsi condizionare dalla PAC attuale, per individuare quale politica agricola e di sviluppo rurale sia più adatta all'Europa futura e, solo successivamente, affrontare il problema di come realizzarla, a partire dalla PAC attuale. Ciò vale, in particolare, per la politica di sviluppo rurale, in considerazione della sua natura ambigua e compromissoria, una sorta di “peccato originale” che ne è all'origine: quello di derivare dalla riforma della PAC settoriale del passato, fondata sulle OCM e sulla protezione dei mercati, acquisendone le risorse, ma anche non pochi vincoli e condizionamenti.

## **COS'È LO SVILUPPO RURALE ... E COSA UNA POLITICA DI SVILUPPO RURALE?**

Nella letteratura economica degli ultimi vent'anni, non mancano certamente riferimenti teorici ed anche studi empirici ai quali riferirsi per questo esercizio di ricostruzione di una politica di sviluppo rurale coerente con gli obiettivi europei di sviluppo sostenibile e di coesione economico-sociale. Basta fare riferimento alla consistente letteratura in materia di sviluppo regionale e locale che, in Italia, ha avuto cultori di livello internazionale. L'esperienza originale dei duecento e più distretti industriali localizzati in prevalenza nel centro-nord, ma con interessanti esperienze anche nel Mezzogiorno, spesso ha avuto origine in

contesti profondamente rurali. D'altra parte, sul piano operativo, va ricordata l'esperienza accumulata in materia di programmazione dal basso, sia in Italia (patti territoriali e "nuova programmazione") che in Europa (iniziativa comunitaria *Leader*).

Lo sviluppo rurale è il risultato congiunto di fattori esogeni ed endogeni (connessi alle specificità socio-economico-ambientali del territorio) e di processi negoziali tra attori locali (e tra questi e gli attori centrali), portatori di interessi diversificati, ma integrabili in una strategia collettiva e condivisa. Un piano di sviluppo rurale non dovrebbe essere altro che uno strumento per lo sviluppo locale delle aree rurali, volto ad accrescere la capacità negoziale e la qualità della *governance* nel/per il territorio di pertinenza. In questa accezione, come caso particolare della politica di sviluppo locale, la politica di sviluppo rurale è un intreccio di politiche: politica industriale, politica per il terziario, politica sanitaria, politica delle infrastrutture, politica ambientale, politica della formazione, politica della casa e, anche, politica agricola: quest'ultima, proprio in relazione alla specificità rurale, ha un ruolo particolarmente importante, ma va integrata in un disegno complessivo. Ciò implica anche una corrispondente distribuzione di responsabilità tra centro e periferia (secondo il principio comunitario della sussidiarietà), tra approcci *bottom-up* e *top-down* (l'esperienza *Leader* può qui essere di riferimento), tra *government* e *governance* (formale-informale), tra pubblico e privato. Una costruzione cumulativa ispirata al principio del *learning by doing*, basata su un consistente feedback informativo, che alimenta la valutazione dell'impatto delle politiche, per intervenire correggendo quando opportuno.

Un piano di sviluppo rurale/locale dovrebbe conseguentemente essere un piano di sviluppo locale a carattere generale riguardante tutti i settori produttivi (tra cui anche l'agricoltura), le infrastrutture, i servizi, la qualità della vita, la natura, il paesaggio. Un piano che integra tutte le risorse disponibili comunitarie (tra queste anche quelle della PAC), nazionali, regionali e locali, destinate a funzioni territoriali. Questo implica anche un ridisegno delle competenze. Non ha, infatti, senso che lo sviluppo rurale così inteso sia competenza del Ministro (o dell'Assessore) all'agricoltura, che è soltanto uno dei settori dello sviluppo rurale. E' invece necessario che questa sia integrata nella competenza sullo "sviluppo rurale" o sullo "sviluppo del territorio" (come già accade in tanti paesi europei: Grecia, Francia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Belgio-Fiandre, Ungheria).

E' evidente lo scarto tra la politica di sviluppo rurale/locale ora descritta e l'attuale politica che l'UE indirizza alle aree rurali. Nei fatti, oggi, le aree rurali sono raggiunte innanzitutto dalla PAC, la quale è costituita per l'80% circa dal primo pilastro e per un 20% circa più il cofinanziamento nazionale/regionale dal secondo pilastro. Se non si conoscesse la storia della PAC, verrebbe da dire che è veramente paradossale che una politica con ambizioni territoriali sia niente di più che una costola della politica settoriale agricola. Inoltre, specie le regioni dell'obiettivo "con-

vergenza” sono raggiunte dalla politica strutturale europea, guidata dal Quadro strategico nazionale (QSN) e dai Programmi operativi (PO) regionali. Tra queste politiche è sollecitata una integrazione, ma è evidente che, rispetto al disegno del piano di sviluppo rurale/locale sopra evocato, anche in relazione alla non coincidenza delle competenze, scarso è il coordinamento, mentre sono presenti vuoti e sovrapposizioni.

## **QUANTO SIAMO LONTANI DA UNA EFFETTIVA POLITICA DI SVILUPPO RURALE/LOCALE?**

Tenuto conto dei rispettivi volumi di spesa, il peso della PAC settoriale e di trasferimento è assolutamente prevalente, con una cattiva distribuzione della spesa sul piano territoriale, a svantaggio delle regioni più in difficoltà (quelle di collina e montagna e più periferiche). Il problema della redistribuzione della spesa della PAC sul piano territoriale è rimasto anche dopo il disaccoppiamento e l'introduzione del Pagamento unico aziendale (PUA). Peraltro, neanche la (pur auspicabile) regionalizzazione basterebbe a risolverlo, dal momento che essa opererebbe a livello infraregionale e non interregionale, come sarebbe necessario per invertire la correlazione tra primo pilastro e obiettivo della coesione economico-sociale.

Ci si può interrogare a questo punto su quali siano i principali limiti della PAC che ne minano la coerenza con lo sviluppo rurale/locale. Il primo risiede nella sua definizione settoriale e nella ancora mancata integrazione con le altre politiche, rimaste entrambe molto scarse anche dopo l'istituzione formale del secondo pilastro (e forse anche peggiorate dalle scelte per il settennato 2007-2013, che hanno riformulato gli obiettivi della politica regionale dell'UE e hanno indebolito il coordinamento tra i fondi strutturali).

D'altra parte, valutando la PAC in termini di efficienza ed efficacia, tutta la spesa del primo pilastro, così come gran parte di quella del secondo, premia condizioni di status spesso, come è il caso del PUA, riferite al passato; mentre manca di sostenere i comportamenti e i progetti per il futuro. Il risultato, come sottolinea in particolare la Corte dei Conti europea valutando la politica di sviluppo rurale del periodo 2000-2006, è un fortissimo “*deadweight effect*”, un effetto nullo in termini di auspicati cambiamenti (conformi agli obiettivi politici) delle strategie e delle decisioni dei suoi beneficiari. Ciò si traduce in un sostegno ancora debole e insufficiente all'impresa, al capitale umano e al capitale sociale e organizzativo, che sono i veri fattori scarsi in agricoltura e, nello stesso tempo, siamo ancora lontani da una politica agricola e di sviluppo rurale integrata con le altre politiche UE e rivolta a realizzarne gli obiettivi prioritari.

In conclusione, siamo ancora molto lontani dall'accettazione del fatto che lo sviluppo rurale sia e debba essere considerato un caso particolare di sviluppo locale e siamo ancora altrettanto lontani da una riforma della PAC in direzione

dello sviluppo rurale/locale. Il “peccato originale” della politica di sviluppo rurale non ha consentito ancora all’agricoltura, per richiamarsi all’introduzione di Fabrizio De Filippis, di “uscire dal proprio orticello settoriale” e i PSR 2007-2013 sono una fondamentale occasione per sperimentare i nuovi necessari percorsi, svolgere una pervasiva opera di formazione e riqualificazione della politica agricola e di sviluppo rurale, prepararsi al dopo 2013.

## DUE SCENARI PER IL FUTURO DELLA PAC

In questa situazione, quali sono le prospettive per la PAC del dopo 2013 e, in particolare, per la sua politica di sviluppo rurale? La risposta va cercata tenendo conto sia dei costi che l’UE è disposta a sostenere, in un’epoca di scarsità di risorse e di richiamo all’efficienza e all’efficacia nel loro utilizzo, che dei tempi. Non sarà infatti possibile, per la riforma della PAC, procedere da qui in avanti ai ritmi rallentati e opportunistici di un passato in cui il peso politico dell’agricoltura era ben maggiore di oggi, meno attori erano nella partita e meno utilizzazioni alternative si opponevano alla PAC nell’impiego del budget (peraltro ridotto sul fronte delle entrate, a seguito delle decisioni del 2005). Due sono gli scenari estremi che chiameremo della “PAC riformata” e della “PAC sconfitta”.

## LO SCENARIO DELLA PAC RIFORMATA

Il primo scenario è quello secondo il quale la PAC è considerata riformabile, con costi e in tempi ragionevoli. Ma questo implica, quanto meno:

- a) un consistente travaso di risorse dal primo al secondo pilastro: è il caso di ricordare che il Commissario Fischler, a metà degli anni novanta, quando si immaginò di strutturare la PAC in due pilastri, suggeriva che essi dovessero dividersi in parti uguali, al cinquanta per cento ciascuno, le risorse della PAC; il rapporto Buckwell, in quegli stessi anni, andava anche oltre, immaginando che alle due politiche dei “*rural development incentives*” e degli “*environmental and cultural landscape payments*” dovessero essere assicurati, a regime, i due terzi delle risorse. Siamo invece ancora ad uno scarso e del tutto insufficiente 20%;
- b) una forte ed evidente integrazione della politica agricola e di sviluppo rurale (o della “*politica europea per la sicurezza alimentare ed ambientale*”, come è stato proposto di rinominarla, non senza buone ragioni) con la politica strutturale e di coesione finanziata dai fondi strutturali dell’Unione europea;
- c) una accresciuta selettività e finalizzazione della politica agricola e rurale verso gli impegni assunti dai beneficiari per il futuro, in termini di sicurezza alimentare e ambientale. Tale orientamento implica il passaggio da una politica passiva di “compensazioni”, “aiuti”, “sovvenzioni”, “sussidi”, “premi” allo status dei beneficiari (per la quale non c’è più posto nel futuro

dell'UE) ad una politica attiva e *contrattualizzata* di “pagamenti” per i beni pubblici prodotti dagli agricoltori e di “incentivi” per la competitività, l'innovazione e la sicurezza alimentare;

- d) un sostegno commisurato al costo reale del beneficio prodotto per la società in termini di sicurezza alimentare e ambientale, sottoposto a controlli sistematici dell'efficienza, dell'efficacia e dell'equità nell'impiego delle risorse pubbliche.

Di fronte a queste implicazioni, si può obiettare che si deve essere realistici, che non si può cambiare così radicalmente e rapidamente, che la PAC, come la sua storia mostra, è vincolata dalla *path dependency*, dalle lobby e dagli egoismi nazionali, che rendono possibili solo cambiamenti modesti. Molti, fuori dall'agricoltura, ma inopinatamente anche dentro il settore, credono (e non mancano buone giustificazioni anche per questa tesi) che sia proprio così, e per questo scommettono e operano per lo scenario della sconfitta della PAC, di una PAC cioè non riformabile con costi e tempi accettabili.

## LO SCENARIO DELLA PAC SCONFITTA

Questo scenario prevede la riduzione della spesa della PAC il più possibile, il più presto possibile, lo spostamento dei suoi fondi verso altre politiche comunitarie e la ricollocazione dello sviluppo rurale (di fatto, se non anche di diritto) nell'ambito della politica regionale. Una tale attribuzione di competenze alla DG-Regio ricongiungerebbe le politiche a scala territoriale sotto un'unica regia. E' questa una strategia che viene da lontano: da tempo nell'UE c'è chi opera attivamente, o passivamente, per questa soluzione.

Lo scenario della PAC sconfitta ha molti sostenitori. Si possono qui ricordare il rapporto Sapir, uno studio sul bilancio dell'UE su incarico del Presidente della Commissione Prodi, affidato ad un gruppo di eminenti economisti che, nel 2004, propone senza mezzi termini la riduzione della spesa agricola allo 0,05% del PIL dell'UE. Ad esso, fanno autorevolmente eco nell'ottobre dello stesso anno la neo-Commissaria al Budget Gribauskaitė, che dichiara al Parlamento europeo che la “PAC è *desueta e demodé*” e l'anno successivo Tony Blair, nella sua veste di presidente semestrale del Consiglio europeo che, nel suo discorso di insediamento, dichiara: “... *non sarebbe un bilancio moderno quello che da oggi a 10 anni spendesse ancora il 40% per finanziare la PAC* ”.

Queste tesi hanno anche un'evidenza pratica: nelle previsioni di impegno per il 2008, la spesa strutturale e di coesione ha superato per la prima volta la spesa per la PAC. Se poi si osserva il rapporto tra spesa agricola e PIL nell'UE, questo è passato dallo 0,61% del 1993 allo 0,43% del 2003 e, nonostante l'accordo Chirac-Schroeder del 2003 che ha escluso la spesa del primo pilastro dalla contrazione delle risorse e di tutte le altre spese decisa nel 2005, scenderà ancora nel 2013 allo 0,33%. Quanto peserà – questo è il problema – la spesa agricola

nel 2020? Lo 0,25%, lo 0,20% o si avvicinerà ancora di più allo 0,05% suggerito dal rapporto Sapir?

Per la PAC sconfitta lavorano anche, inconsapevolmente, tutti coloro che nel campo agricolo – e non sono pochi, specie Oltralpe – ritengono opportuno resistere passivamente in difesa della attuale politica agricola. Ricordiamo, nel settembre 2002, una lettera aperta al *Financial Times* di sette Ministri dell’Agricoltura europei, guidati dal francese Gaymard, per contestare la riforma Fischler considerata troppo radicale. Quel fronte si è indebolito davanti all’evidenza ed è notevolmente cresciuto il numero di coloro che valutano la riforma Fischler come un atto opportuno e tempestivo, dal quale bisogna prendere le mosse per andare ancora oltre. Ma non mancano nelle campagne e nella rappresentanza degli agricoltori coloro che, non rendendosi ancora conto delle pericolose poste in gioco, ritengono di doversi schierare sulla linea del Piave della giustificazione e della difesa dell’esistente. Di fatto, anche questi lavorano inconsapevolmente perché lo scenario della PAC sconfitta abbia più probabilità di realizzarsi.

Non si dimentichi, infine, che la soluzione di trasferire la spesa agricola alla politica regionale potrebbe apparire molto allettante per i nuovi Stati membri, nel cui territorio è compresa gran parte delle regioni “convergenza” (quelle con il PIL pro capite inferiore al 75% di quello medio comunitario) alle quali, nelle nuove prospettive finanziarie, è riservato l’81,7% delle risorse disponibili.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sono evidenti i rischi per l’agricoltura, se dovesse prevalere lo scenario della PAC sconfitta anziché quello della PAC riformata. La PAC perderebbe il ruolo fondativo che fin qui ha avuto nella costruzione europea. L’evocato “modello agricolo europeo” con la PAC sconfitta perderebbe i necessari supporti politici e finanziari. L’approccio territoriale della politica di sviluppo rurale non si coniungerebbe più con il ruolo dell’agricoltura, centrale nelle aree rurali, e della politica settoriale agricola, che comunque rimane necessaria per lo sviluppo sostenibile e competitivo del settore, sia pure in nuove forme.

Occorre quindi assicurare un deciso sostegno alla prima opzione. Essa è decisamente la migliore soluzione, ma tale scenario è possibile, nel senso che troverà il necessario sostegno dentro e soprattutto fuori dall’agricoltura soltanto se si accetteranno le stringenti implicazioni sopra evidenziate.

Si tratta di una sfida estremamente difficile, che nell’Europa complessa e disgregata di oggi richiede intelligenza, determinazione e una forte visione strategica. Verrà il momento dei compromessi, ma intanto con coraggio, prima che le scadenze si avvicinino e gli eventi incombano, bisogna dire in che porto si vorrebbe attraccare.

# **DIBATTITO**



## DANIELE BIANCHI\*

Ho trovato veramente interessantissimi questi interventi. Interessantissima, appunto, l'idea di avere questo scambio di vedute sul futuro della PAC.

Qualche dato, qualche elemento: la data per questo famoso *Health check* sarà il 21 novembre. La Commissione l'ha previsto in agenda, naturalmente si tratterà di vedere se passeremo la consultazione interservizi e se non ci saranno Gabinetti che vorranno bloccare, o problemi vari, ma l'idea è quella appunto di discuterlo, adottarlo e farlo adottare da parte del collegio in novembre. Quale sarà il contenuto di questa che vuole essere appunto una revisione e non – la Commissaria insiste – una nuova riforma? In primo luogo, alcuni elementi sono già emersi: andare verso un disaccoppiamento totale – naturalmente ci sono all'esame la possibilità di mantenere accoppiati alcuni settori e quindi ora è nell'interesse dei vari Stati membri e delle varie compagini settoriali di far valere appunto argomenti per lasciare accoppiati o meno alcuni settori. Un esempio sul quale sicuramente ci sarà da discutere è quello delle vacche nutrici: è chiaro che un disaccoppiamento totale creerà più problemi che mantenere questo aiuto accoppiato; per tutti gli altri comparti, si tratta di discutere e poi di vedere se si andrà verso una proposta per disaccoppiare totalmente subito, a partire dal 2010, o a partire dal 2012, se ci sarà un periodo transitorio o se semplicemente si darà la facoltà allo Stato membro di ritornare sulle scelte in materia di disaccoppiamento parziale. Questo però è ancora da discutere.

Quindi, maggiore disaccoppiamento, maggiore modulazione, anche lì si parla sempre di un aumento del 5% annuo, nulla è ancora deciso su come la proposta si concretizzerà, se con il 5% annuo, a partire dal 2010 o a partire dal 2012. L'idea è quella effettivamente di rafforzare il secondo pilastro progressivamente, attraverso il trasferimento dal primo al secondo. In materia di modulazione, si inserisce anche l'idea del *capping*, quest'idea di avere un plafonamento degli aiuti. Il fallimento della proposta, durante la riforma Fischler, spinge ora a riflettere sull'idea di proporlo semplicemente come facoltà, quindi saranno gli Stati membri che decideranno o meno di applicare un *plafond*, con tutti i problemi che poi magari questo porrà sul carattere discriminatorio o meno della misura. Il mio parere personale è che questa misura avrà semplicemente un effetto di natura politica, quindi semplicemente di *affichage*, una misura da far vedere all'opinione pubblica, che è sempre più interessata, soprattutto ora che c'è questa iniziativa in materia di trasparenza, quindi di pubblicazione degli importi degli aiuti.

\* Commissione europea, membro del Gabinetto della Commissaria Mariann Fischer Boel.

Condizionalità: è stato sottolineato, effettivamente è l'elemento chiave della riforma del 2003 e deve restare l'elemento chiave del sistema complessivo degli aiuti agli agricoltori. Ogni volta che ne ho l'occasione, lo dico: cercare di ridurre la portata della condizionalità, di indebolirla significa veramente tagliare il ramo sul quale la politica agricola è attualmente seduta. La condizionalità è l'unica giustificazione che resta, quindi indebolirla, eliminarla, inventare sistemi per non applicarla significa veramente darsi la zappa sui piedi, come si suol dire. Un esempio è quello delle buone condizioni dal punto di vista degli standard: ce ne sono diciotto o diciannove e si tratta di vederli e di razionalizzarli; ma dal punto di vista, ad esempio, delle buone condizioni agronomiche, quando il dibattito in alcuni Stati membri è di sapere se l'erba va tagliata una o due volte l'anno e se dopo averla falciata bisogna raccoglierla o meno, quando la condizionalità si riduce a questo, immaginate l'opinione pubblica e i famosi detrattori della PAC quali argomenti avranno, appunto, per poi passare alla eliminazione o alla progressiva riduzione degli aiuti dopo il 2013.

Maggiore semplificazione: ecco un altro elemento che sarà trattato nell'ambito dell'*Health check*. Nel 2003, i vari regimi di aiuti diretti sono confluiti in un unico regolamento orizzontale, il Consiglio ha recentemente adottato l'accordo politico sul testo di una singola Organizzazione comune di mercato (OCM), poi ci sono lo sviluppo rurale e il finanziamento della PAC, quindi possiamo dire che questi quattro regolamenti a livello del Consiglio danno un quadro della struttura giuridica attuale di questa PAC semplificata. E – altra parentesi, ma più da giuristi – ci avviamo all'apertura della Conferenza intergovernativa per il rilancio, appunto, della revisione dei trattati. Se il processo terminerà nei tempi previsti e sarà questa volta coronato da successo con la ratifica da parte degli Stati membri, la PAC sarà gestita in codecisione, quindi dai ventisette Stati membri e da quanti saranno i deputati del Parlamento europeo. E' chiaro quindi che bisogna arrivare con una struttura che sia, dal punto di vista giuridico, la più semplice possibile per evitare di dover andare a discutere non con ventisette ma – esagerando un poco – con settecento interlocutori. Per quanto riguarda l'organizzazione comune di mercato che è rimasta, sono d'accordo con quanto è stato detto, c'è stato questo processo di semplificazione e di razionalizzazione dell'OCM che continuerà con l'*Health check*. L'OCM unica rappresenta una sorta di inventario degli strumenti esistenti, le ventuno organizzazioni sono in un unico testo e si tratta effettivamente, nell'ambito dell'*Health check*, di metter mano ai vari strumenti. In parte, si è già cominciato: l'intervento per il mais è stato azzerato; sempre in materia di azzeramento, il set-aside è uno strumento che attualmente esiste ancora, anche se ci si chiede perché l'abbiamo mantenuto nell'ambito di un regime che è completamente disaccoppiato. Al Consiglio di luglio, si discuterà di portarne a zero il tasso per la prossima campagna; questo non significa l'eliminazione, ma na-

turalmente è una prima tappa verso un'eventuale proposta di abrogazione nell'ambito dell'*Health check*. Riguardo alle quote, se ne discute, soprattutto delle quote latte. Ora comincia il dibattito e ci sarà una conferenza, credo entro fine anno o inizi 2008, per riunire tutti gli operatori del settore e discutere appunto dell'avvenire delle quote latte e soprattutto di quale regime transitorio prevedere per la loro abrogazione.

Il problema di fondo è l'eliminazione di tutti questi strumenti; se sarà perseguita fino in fondo cosa comporterà? Naturalmente non si possono eliminare strumenti che si sono rivelati efficaci per cinquant'anni, non sostituendoli con nulla, quindi il dibattito attuale è quale forma devono prendere queste famose gestioni del rischio. Riguardo all'idea di fondo, almeno una cosa è chiara, cioè che non si vogliono trasferire fondi dal comparto agricolo al comparto assicurativo; non c'è veramente l'intenzione di finanziare le compagnie di assicurazione, inventando dei sistemi che sarebbero troppo costosi per il bilancio comunitario e non c'è nessuna intenzione di finanziare strumenti orizzontali, ma d'altro canto neppure di lasciare la responsabilità interamente all'agricoltore di dover trovare sul mercato strumenti che attualmente non esistono. Temo che l'unica risposta sarà quella di dire, come quando non si riesce a darne nessun'altra, vediamo di trovare qualcosa nello sviluppo rurale, qualche misura cominciando da qualche progetto pilota, per vedere come funziona. L'idea di un progetto pilota però esiste già a grandezza europea nell'ambito dell'ortofrutta, dove si è previsto che siano le Organizzazioni di produttori (OP) a occuparsi della gestione dei rischi del settore, quindi anche lì si tratterà di vedere come funziona e quali sono i risultati.

Per concludere, in un campo molto più vasto, quindi al di fuori della semplice e della sola PAC, tra gli altri grandi temi che saranno discussi c'è quello dei biocarburanti, che è stato menzionato. A questo riguardo, va detto che ci si aspetta molto dalla seconda generazione: gli investimenti sono considerevoli, probabilmente qui i tempi saranno un po' più corti; non nel 2020, ma forse già in cinque o sei anni potranno farsi sentire i primi effetti. Naturalmente va menzionata questa specie di contrapposizione "*food versus fuel*", cibo contro carburanti, perché effettivamente il problema esiste. L'eliminazione del set-aside, da un lato, e l'eventuale ripensamento all'aiuto per le colture energetiche, dall'altro, possono aiutare in materia, ma un altro elemento che è stato solo accennato negli interventi precedenti è la questione degli organismi geneticamente modificati. A titolo di esempio, basti citare il caso del mais: ci sono dei problemi relativi all'importazione di questo prodotto dovuti al fatto che, nella Comunità, non si riescono ad approvare i nuovi prodotti in contemporanea con i paesi terzi e quindi si ha questo *décalage* tra i prodotti che sono approvati nei paesi terzi e i prodotti che non sono ancora approvati all'interno della Comunità, con l'evidente problema della contaminazione. I prodotti che sono impor-

tati non rispondono ai requisiti per essere immessi sul mercato comunitario perché oltrepassano quelle soglie minime di tolleranza dello 0,9 o addirittura, in alcuni casi, se il prodotto non è autorizzato dalla Comunità, la soglia di tolleranza è zero. E questo sta bloccando le importazioni di mais nella Comunità. Il mais comunque è un problema relativo perché c'è modo di trovare dei sostituti. In nodo centrale tra uno o due anni sarà quello della soia, perché non siamo in grado di essere autosufficienti in materia e dipendiamo dalle importazioni, per cui tra un paio d'anni se gli americani metteranno sul mercato la nuova soia, appunto geneticamente modificata, e se i principali paesi da cui ci approvvigioniamo (Brasile e l'Argentina) non daranno garanzie sulla segregazione delle colture, effettivamente si rischierà un deficit di proteine, che obbligherà a ripensare l'insieme delle proposte in materia di politica a livello comune e di sostegno di alcune produzioni.

Gli altri due grandi temi che volevo menzionare sono innanzitutto il WTO e poi la revisione di bilancio. Effettivamente Potsdam ha segnato, se così si può dire, la fine del G4, quindi questa idea di avere negoziati ristretti, e l'ha segnata perché evidentemente il Brasile e l'India hanno preferito restare su posizioni non di compromesso, quando invece l'Unione e gli Stati Uniti erano riusciti a trovare un terreno d'intesa. Se ci fosse stata una qualche mossa da parte del Brasile e dell'India, effettivamente c'era la possibilità di concludere qualcosa, ma non è stato così e ora lo scenario è piuttosto catastrofico: ci si prepara in qualche modo forse all'uscita. Adesso, tutto è nelle mani di Lamy: dovrà presentare qualcosa lui ai membri del WTO, ma a quel punto è chiaro che, se si tratta di una proposta di Lamy, sarà facile anche per i vari attori dire "No, grazie, non è quello che volevamo", quindi esiste veramente il rischio che ci si prepari progressivamente all'uscita e a cercare di salvare la faccia senza una vera conclusione. E' chiaro dunque che si apre la strada ad accordi regionali, ma anche lì la posizione della Commissione è chiara: negli accordi regionali non si tratta di concedere a certi Stati, principalmente al Brasile che è quello in prima linea, ciò che non hanno ottenuto o quello che domandavano nell'ambito del *Doha Round*. E' chiaro che, anche lì, i negoziati saranno abbastanza duri e forti per non fare concessioni che poi, naturalmente, costeranno care nel caso in cui si debbano riaprire i negoziati in campo multilaterale.

L'ultimo aspetto che volevo menzionare è la revisione di bilancio del 2009. I capi di Stato e di governo degli Stati membri si sono messi d'accordo su tale revisione per uscire dall'*impasse* dei difficili negoziati sulle prospettive finanziarie. Una prima questione riguarda la fattibilità: i tempi sono abbastanza ristretti, soprattutto non è chiaro ancora concretamente in cosa consisterà questa revisione. Una comunicazione è in preparazione. Soprattutto se ci saranno dei ritardi e non ci sarà modo di trovare un terreno d'intesa, è chiaro che si arriverà presto al 2009 e poi, tra le elezioni del Parlamento europeo, eventualmente una

nuova Commissione e così via, si andrà alla Commissione successiva e il rischio naturalmente, come forse è chiaro, è che gli Stati membri chiederanno un semplice trasferimento di fondi.

L'obiettivo di salvare il salvabile (trasferendo fondi dal primo al secondo pilastro) ha funzionato con la riforma del 2003, ma non so se lo stesso esercizio riuscirà a funzionare anche con la revisione del 2013, se ci sarà la richiesta di trasferire i fondi della PAC verso altre politiche che siano le politiche regionali, quindi gestite nell'ambito più generale dei fondi strutturali, o direttamente verso altre politiche. Quello che è chiaro però è che questo si accompagnerà certamente con una domanda da parte degli Stati membri del tipo: "Sì, grazie, siamo tutti d'accordo nel fare questo, ma ora la Commissione ci dia dei criteri, naturalmente oggettivi e non discriminatori, per fare sì che gli stessi fondi restino nello stesso Stato membro da cui sono stati generati".

## DOMENICO CERSOSIMO\*

Sono molto contento di partecipare al workshop. Le relazioni introduttive hanno offerto analisi e indicazioni di *policy* molto dense e interessanti sul “futuro della PAC”. I contributi al dibattito sinora ascoltati hanno arricchito e articolato ulteriormente gli scenari e le tematiche tratteggiate dai relatori. Il quadro delle conoscenze e delle possibili evoluzioni future della politica agricola comunitaria che emerge dal workshop è sufficientemente chiaro, sia sotto il profilo dei cambiamenti istituzionali possibili e degli impatti economici, sia dei possibili rischi per le agricolture e le aziende. Per me, è stata una giornata assai utile perché ho imparato tante cose nuove e ho capito meglio, almeno credo, argomenti che conoscevo in modo vago.

Non ho competenze specifiche per intervenire in molte delle questioni di merito che sono state al centro del confronto. Proverò pertanto ad approfondire, in modo sintetico e schematico, un solo punto generale sulla natura della politica agricola del prossimo futuro e a proporre qualche notazione sparsa dal versante di un economista applicato che si occupa di sviluppo locale.

Le relazioni e molti interventi successivi delineano una *policy* futura con obiettivi molto ambiziosi. Alla nuova PAC vengono attribuite finalità strategiche per il settore e le aziende agricole: competitività, sostenibilità, multifunzionalità, condizionalità. Funzioni alte e assai distanti dalla semplice distribuzione a pioggia di incentivi alle aziende, oppure del puro trasferimento di spesa pubblica a protezione di comparti/aree territoriali. Funzioni ancora più sofisticate della politica corrente, che già in parte è impostata su obiettivi simili. L'idea che emerge dal workshop è quella di una politica performante, in grado cioè di orientare le strategie d'azione degli imprenditori singoli e associati. Di una politica costosa per le imprese perché le “costringe” a praticare sentieri d'azione predefiniti e virtuosi. Dunque, di una politica a più alto rischio di insuccesso rispetto alle tradizionali politiche redistributive.

D'altro canto, la nuova PAC dovrà fare i conti con i persistenti vincoli strutturali (nanismo aziendale, senilità degli agricoltori, rigidità fondiaria, ecc.) e con un maggiore potere contrattuale della GDO nella filiera agroalimentare rispetto al recente passato.

Obiettivi alti e vincoli persistenti-crescenti dovrebbero, a mio avviso, implicare un disegno di *policy* complesso e sofisticato. Tutt'altro, cioè, che una politica “minima” o “leggera” come a volte è stato sostenuto nel workshop. Lo spostamento drastico degli aiuti dalle aziende alle azioni di sistema, preco-

\* Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria.

nizzato dalla nuova PAC, può effettivamente indurre un'idea di politica più leggera, meno invasiva del passato. Tuttavia, se si considera la difficoltà intrinseca dei nuovi obiettivi di sistema, se ne deduce che la nuova PAC avrà un carattere decisamente più complesso e fine delle politiche precedenti. Sembra "leggera" perché è rivolta ad incidere su fattori e variabili per lo più immateriali e non finanziari, in coerenza con il paradigma dell'economia della conoscenza, ma in realtà è più complicata, più intenzionale, più performante.

Si pensi a quanta intenzionalità e a quante difficoltà aggiuntive mostra l'obiettivo della condizionalità. Gli incentivi, in questo caso, non sono rivolti al sostegno diretto della performance aziendale, bensì ad influenzare indirettamente i comportamenti produttivi e le condotte imprenditoriali. Senza incentivi appropriati, le aziende tenderebbero a perseguire logiche massimizzanti tradizionali; viceversa, attraverso adeguati *conditional grants* le aziende vengono immesse in una sorta di "contesto sperimentale" per indurle ad intraprendere determinati comportamenti cooperativi o finalizzati alla produzione di esternalità positive. L'esito atteso è che, nel contesto sperimentale, le aziende interiorizzano gli effetti positivi dell'azione collettiva sui percorsi produttivi con esternalità, per cui tendono ad intraprendere strategie virtuose anche in assenza di incentivi condizionanti. La difficoltà e la rischiosità della condizionalità sono molto più alte: gli aiuti tradizionali arrivano più facilmente e con un coinvolgimento relativamente lasco delle imprese. Gli incentivi condizionali esigono invece dalle imprese un impegno maggiore a fronte, presumibilmente, di un ammontare finanziario unitario minore. Nel caso della politica tradizionale, l'incentivo è spesso il fine ultimo (tanto per il *policy maker* che per l'agricoltore); nella nuova politica, l'incentivo è deliberatamente un obiettivo intermedio.

Ragionamenti analoghi possono essere fatti per gli altri obiettivi chiave della nuova PAC. In generale, condizionalità, sostenibilità, multifunzionalità e competitività rimandano ad un approccio di *policy* molto più orientato del passato ai sistemi funzionali e ai contesti territoriali dei cicli produttivi agroalimentari, ai flussi e alla logistica delle matrici produttive e alla qualità dei luoghi delle produzioni.

Non si tratta di abbandonare del tutto la politica degli incentivi alle aziende singole. La recente esperienza di alcuni settori manifatturieri, come il tessile e l'abbigliamento, mostra che le dinamiche delle singole (medie) imprese sono ritornate ad essere determinanti per il successo dei comparti nel loro insieme. Si è visto cioè che, per alcune produzioni relativamente *footloose*, i processi di riconversione, ristrutturazione, ammodernamento e innovazione delle singole imprese sono determinanti per le performance generali. In molti altri settori però, ad esempio nelle produzioni *hitech* o nel turismo, il successo è stato largamente condizionato dalla qualità dei contesti territoriali di insediamento.

*Mutatis mutandis*, la nuova PAC dovrebbe forse considerare l'opportunità di individuare un buon mix dinamico tra incentivi alle singole imprese locomotive, cioè dotate di una sufficiente massa critica di risorse aziendali per fare da sole, e incentivi per migliorare i contesti di radicamento dei sistemi aziendali. Soprattutto laddove predominano sistemi aziendali disintegrati o sistemi produttivi composti e integrati, la politica dovrebbe privilegiare decisamente le azioni e gli incentivi rivolti a cambiare i contesti: senza territori strutturati e di qualità, difficilmente questi sistemi agroalimentari riescono ad evolvere, né servono aiuti, per quanto generosi, alle singole imprese. In questi casi, la politica per essere efficace dovrebbe provocare un effetto "alta marea", contribuire cioè alla risalita dell'intero sistema imprenditoriale.

Per tali motivi, mi sembrano ridondanti e un po' scolastiche le sottolineature e i distinguo attorno ai pilastri uno e due. Forse sarebbe più produttivo considerare le matrici aziende-territori e valutare sulla base delle loro dotazioni, il mix di aiuti più efficace. Discussioni astratte sui pilastri finiscono per assumere implicitamente l'idea di imprese decontestualizzate, generiche, omogenee.

Quanto più la PAC futura sposterà l'approccio territoriale e di sistema, tanto più essa dovrà essere connessa e integrata con le altre politiche di sviluppo. La PAC non potrà essere "la" politica ma soltanto "una" politica. Si dovrà sempre più assumere che le performance produttive delle imprese agricole e di quelle delle filiere agroalimentari dipenderanno non solo dalla PAC, ma dall'insieme delle politiche che impattano sui sistemi produttivi territoriali. Come si può conseguire la qualità delle produzioni agricole senza una efficiente ed efficace politica delle acque, della scuola, della pianificazione urbanistica, del credito, della ricerca, della capacità amministrativa pubblica, dei trasporti e della logistica? Il successo delle imprese e dei sistemi è già oggi legato al rendimento delle istituzioni locali, alla disponibilità e qualità di beni pubblici locali e ancor più lo sarà in futuro, allorché crescerà l'importanza dei fattori intangibili nella catena del valore delle produzioni.

Sotto questo profilo, lo scenario odierno è tutt'altro che incoraggiante. Dovremmo avere politiche tendenzialmente sempre più integrate e invece paradossalmente assistiamo ad un rigurgito di disintegrazione. Nel ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, avevamo un unico programma operativo regionale di sviluppo, mentre nell'attuale periodo 2007-2013 siamo passati a quattro programmi differenti. Cosicché adesso i *policy maker* e gli apparati amministrativi regionali dovranno fare salti mortali per integrare i singoli programmi al loro interno, integrare i programmi regionali con quelli nazionali, integrare i programmi tra di loro e integrare l'insieme dei programmi regionali con i fondi ordinari regionali e nazionali. Il risultato è alquanto scontato: l'alibi della difficoltà, ma anche le reali difficoltà dell'integrazione plurima implicheranno che ogni programma viaggerà per proprio conto, nella più asettica autoreferenzialità. Un passo indietro scellerato.

## ANTONIO CIOFFI\*

Il mio intervento farà riferimento solo a tre punti, visto che nel corso del dibattito alcuni dei temi che desideravo porre all'attenzione dei presenti sono stati già discussi. Cercherò dunque di essere sintetico, evitando di ripetere cose che sono state già dette.

Le considerazioni fatte stamattina da Gabriele Canali e Gianni Silvestrini e le notazioni che faceva Corrado Giacomini a proposito dei cambiamenti della domanda alimentare a livello mondiale, con il forte aumento di reddito disponibile in paesi popolosi come la Cina e l'India, hanno implicazioni molto forti sulle risorse naturali. I cambiamenti in atto nell'agricoltura mondiale stanno trasformando le risorse naturali in un fattore sempre più limitante dell'attività agricola. L'aumento dei prezzi agricoli determina l'intensificazione degli ordinamenti colturali e delle attività di allevamento, soprattutto in zone sensibili. Quindi credo che, da un lato, si vada modificando il paradigma su cui sono state tradizionalmente costruite le politiche agrarie – quelle in corso di liquidazione con i cambiamenti introdotti negli ultimi vent'anni – mentre, dall'altro, va emergendo con forza il problema della gestione delle risorse, in particolare il suolo.

E' evidente che le attività di allevamento intensivo, che tendono a concentrarsi in aree densamente popolate, hanno un impatto molto forte sulle risorse naturali: pensiamo all'inquinamento da nitrati delle acque e alla loro stessa disponibilità. Per quanto Michele Pasca-Raymondo ci abbia dato delle informazioni rassicuranti a proposito della disponibilità di acqua, ciò non toglie che quella che avremo a disposizione rischia di presentare livelli di inquinamento insostenibili. Di fronte alla scarsità delle risorse naturali e ai conflitti derivanti dalla loro utilizzazione, le politiche devono tornare ad assumere un'impostazione basata prevalentemente sulla questione della conservazione di tali risorse e del mantenimento della loro produttività anche per le generazioni future, soprattutto in considerazione delle dinamiche demografiche e del conseguente forte incremento della popolazione mondiale previsto per i prossimi decenni.

L'altro punto su cui intendo soffermarmi è la questione della stabilità dei redditi agricoli. Devo dire che l'intervento di Daniele Bianchi ha in qualche modo chiarito anche quali sono gli orientamenti che si vanno affermando all'interno della Commissione in proposito. Tuttavia, negli ultimi anni si è spesso sentita l'affermazione che, poiché l'agricoltura è sempre più aperta al mercato, le fluttuazioni dei prezzi e soprattutto le crisi derivanti dall'instabilità

\* Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università di Napoli "Federico II".

del clima possono avere degli effetti importanti sul reddito agricolo. Io però vorrei ridimensionare alcuni di questi allarmi, considerando innanzitutto un fatto: ciò che è importante stabilizzare non è tanto il reddito delle persone quanto i consumi; è rilevante che le popolazioni possano avere sicurezza circa i livelli di consumo e la capacità di riprodurre il lavoro, come si diceva una volta. Quindi non è tanto importante la stabilizzazione del reddito, ma quella dei consumi. Questi dipendono sicuramente dal reddito, ma non necessariamente quello del periodo corrente, quanto quello atteso. Ciò implica che ai consumi si può fare fronte anche con il risparmio, ovvero con il reddito passato, oppure con quello futuro, facendo affidamento sul credito.

L'altro aspetto importante è che, dal momento in cui l'agricoltura assume in maniera crescente un assetto multifunzionale e le famiglie coinvolte sono pluriattive, svolgendo la loro attività in più settori, i redditi delle popolazioni rurali, o per essere più precisi, i redditi di coloro che vivono anche di agricoltura, non dipendono più soltanto dall'attività nel settore primario. Allora, anche se c'è una instabilità dei ricavi agricoli che deriva dalle questioni richiamate prima, è chiaro che questo si stempera all'interno di un portafoglio di attività e di redditi piuttosto ampio. L'altra considerazione da fare è che molte famiglie che vivono anche di agricoltura oggi possono contare su una componente del reddito legato a questa attività che, almeno fino a quando continuerà ad essere garantita, è una componente stabile: mi riferisco agli aiuti disaccoppiati. La trasformazione del sostegno al prezzo in sostegno disaccoppiato, indipendente sia dalla produzione che dal prezzo, stabilizza il reddito agricolo e lo stabilizza in maniera direttamente proporzionale alla componente disaccoppiata del sostegno all'interno dei ricavi agricoli.

Detto questo, sugli strumenti cui si fa spesso riferimento per la stabilizzazione dei redditi agricoli – mi riferisco alle polizze assicurative – va osservato che, a livello comunitario, l'intervento è stato sempre lasciato agli Stati membri. Ci sono alcuni paesi come la Spagna e, in misura inferiore l'Italia e la Francia, che hanno dei sistemi nazionali di sostegno alle assicurazioni più o meno articolati. Tuttavia, è stato ampiamente dimostrato che il sostegno pubblico per le assicurazioni è un intervento di stabilizzazione dei redditi agricoli estremamente inefficiente. In quanto tale, esso è poco adatto a fare parte di un set ideale di strumenti di intervento nel settore, che disegnino politiche agricole caratterizzate da equità ed efficienza. Fabrizio De Filippis sottolineava il tema delle rendite; è evidente che non si possano sostenere interventi che creino nuove rendite su altri fronti. Dunque, bisogna immaginare politiche di intervento sul fronte della stabilizzazione più efficienti di quanto non sia il sostegno alle assicurazioni.

Sono molto interessanti, in proposito, le novità che sono state introdotte nella riforma della Organizzazione comune dei mercati (OCM) dell'ortofrutta,

che danno alle Organizzazioni dei produttori (OP) un ruolo forte nell'attività di stabilizzazione dei redditi dei loro associati. Si tenga presente in proposito che un'organizzazione dei produttori per come opera è essa stessa uno strumento di stabilizzazione. Inoltre, è opportuno considerare che, nel settore ortofrutticolo, che è il comparto che si caratterizza per la maggiore instabilità dei prezzi, si verifica il fenomeno del cosiddetto *natural hedging*, ovvero i prezzi variano in direzione opposta alle quantità prodotte, per cui alla fine i ricavi tendono a essere più stabili di quanto non siano i prezzi stessi. Nella riforma dell'OCM, mi sembra interessante l'accento forte che è stato posto sulla possibilità che le organizzazioni dei produttori abbiano la facoltà di intervenire con il Programma operativo (PO) nella costituzione di fondi di sicurezza per i loro associati, attraverso i quali fare fronte ad eventuali crisi di mercato.

Un'ultima notazione è questa: negli interventi di Gabriele Canali e di Gianni Silvestrini, è stata messa in evidenza la forte crescita della produzione di biocarburanti nel mondo, mentre invece nell'Unione europea ci sono forti difficoltà nella diffusione del bioetanolo. Mi domando quanto questi fenomeni non siano in qualche modo frutto delle distorsioni che ancora oggi esistono all'interno della struttura dei prezzi agricoli nell'Unione europea, dove ci sono alcuni settori e produzioni che sono fortemente schermati dalle variazioni dei prezzi internazionali, dalla presenza di dazi che noi possiamo considerare proibitivi – penso allo zucchero – mentre altri prodotti come i semi oleosi e il grano duro sono invece più aperti agli effetti di variazione dei prezzi sul mercato internazionale. Mi domando, quindi, se non sia anche auspicabile arrivare a una struttura della protezione esterna più omogenea e uniforme tra i diversi prodotti, che possa restituire all'agricoltura europea la possibilità di rispondere meglio ai cambiamenti nel sistema dei prezzi internazionali.

Io vorrei fare solo alcune annotazioni. La prima riguarda la natura del Pagamento unico aziendale (PUA) e la sua giustificazione. Sostanzialmente, si ripropone qui un vecchio problema, quello delle ragioni per il sostegno all'agricoltura. Nell'evoluzione della storia della politica agricola comunitaria e, in particolare, col venir meno dell'obiettivo dell'autosufficienza alimentare che è stato ampiamente raggiunto, c'è stata una crescente difficoltà a spiegare perché l'agricoltura dovesse essere sostenuta. Sotto questo aspetto, la mia posizione è che un aiuto all'agricoltura effettivamente si giustifica nella misura in cui produce esternalità positive, cioè produce qualche cosa che è utile per la società o è considerato tale. Da questo punto di vista, la provocazione di Angelo Frascarelli, cioè che il PUA può essere considerato un sostegno per l'esistenza stessa dell'agricoltura, non mi convince: da una parte, per la difficoltà di giustificarlo politicamente, di cui dirò fra un momento; dall'altra, per una ragione più strettamente economica e cioè che, se l'obiettivo è sostenere i redditi degli agricoltori per mantenerne in vita l'attività, un aiuto legato alla terra invece finisce inevitabilmente per essere incorporato nei valori fondiari o negli affitti, e quindi sul lungo termine beneficia i proprietari fondiari e non gli agricoltori. Una forma di sostegno di questo tipo sul lungo termine non è quindi efficace per sostenere il reddito degli agricoltori e per conservare una attività agricola; a maggior ragione, se si tratta di un aiuto distribuito su tutta la superficie e non legato a un comportamento o a qualche attività che l'agricoltore può realizzare in quanto tale. Fra l'altro, studi americani mostrano che il trasferimento dell'aiuto pubblico alla rendita è maggiore per gli aiuti disaccoppiati che per quelli accoppiati. Probabilmente in Italia non abbiamo tanto presente questo problema perché il nostro mercato fondiario, così come in alcuni altri paesi europei, è fortemente regolamentato e quindi l'appropriazione degli aiuti da parte della rendita è un processo lento; questa preoccupazione invece è ben presente al livello della Commissione.

Il secondo punto, legato sempre all'aiuto diretto, è che in termini di giustificabilità dell'intervento in agricoltura e quindi – cinicamente – della capacità dell'agricoltura di appropriarsi di una quota del budget comunitario, quella della *distribuzione* degli aiuti diretti è una questione rilevante. I dati sulla distribuzione degli aiuti diretti per ammontare dell'aiuto – che la Commissione, con molta riluttanza, ha dovuto rendere pubblici per obblighi di trasparenza –

\* Dipartimento di Economia, Università di Torino.

non sono in effetti sorprendenti per noi economisti, ma abbastanza impressionanti: in Italia il 70% degli aiuti diretti va al 10% degli agricoltori beneficiari e percentuali simili valgono per l'UE-25. Si tratta quindi di un sostegno delle fasce più ricche degli agricoltori. Gli attuali aiuti derivano in sostanza dalla traslazione dei sostegni dei prezzi e poi del sostegno accoppiato all'aiuto diretto; noi economisti agrari abbiamo sempre detto che il sostegno dei prezzi era fortemente regressivo ed è quindi ovvio che il trasferimento del sostegno dei prezzi agli aiuti diretti porta ad una distribuzione degli aiuti altrettanto fortemente regressiva. Il problema però è che gli aiuti diretti, a differenza del sostegno dei prezzi, rendono questa situazione visibile agli elettori e ai contribuenti e, quindi, estremamente difficile da gestire politicamente. Dal punto di vista della teoria economica, si tratta di una redistribuzione del reddito, che come tale è soggetta a una decisione politica e sulla quale in quanto economisti non abbiamo nulla da dire; però è chiaro che dal punto di vista dei cittadini e dell'opinione pubblica, una distribuzione così sperequata diventa molto difficile da giustificare. Quindi, come è stato detto varie volte, aumenterà la pressione perché i PUA si trasformino in aiuti ai comportamenti, siano cioè vincolati alla produzione di beni pubblici da parte degli agricoltori, il che farebbe cambiare anche la loro distribuzione. Questa questione non sarà assolutamente facile da affrontare. Mi spiego: usando proprio una impostazione di *political economy*, che spiega le politiche adottate sulla base dell'azione dei gruppi di pressione, è molto chiaro che cosa è avvenuto con la riforma: c'è stato uno scambio fra l'aiuto accoppiato e l'aiuto disaccoppiato. Questa era la condizione, una delle tante condizioni per ottenere il consenso delle organizzazioni degli agricoltori alla riforma, una riforma che di per sé andava nella direzione del mercato e quindi eliminava o riduceva le precedenti condizioni di favore. Nello stesso tempo, è indicativo (ma di nuovo non sorprendente) che, sostanzialmente, tutti i vecchi paesi membri con l'eccezione della Germania abbiano scelto la strada della distribuzione degli aiuti sulla base dei titoli storici e non della regionalizzazione. Di nuovo, la spiegazione va cercata nell'azione esercitata dai gruppi di pressione: gli agricoltori che godevano del sostegno difficilmente avrebbero altrimenti accettato di rinunciare ai vantaggi di cui beneficiavano nel regime precedente per distribuirlo su tutti gli agricoltori della regione. Questo ci dice, però, che il passaggio dall'impostazione degli aiuti sulla base dei titoli storici ad un'impostazione nuova (che anch'io personalmente ritengo molto più corretta), che giustifica l'aiuto all'agricoltura sulla base della produzione da parte degli agricoltori di beni pubblici o comunque di attività apprezzate dalla società e quindi vede il sostegno all'agricoltura come incentivo alla produzione di questi beni pubblici, non sarà un passaggio né facile né indolore.

Un altro punto che vorrei toccare è quello dell'adeguamento strutturale e degli effetti che su di esso può avere la riforma. L'adeguamento strutturale ha,

secondo me, due aspetti: uno è, come dire, qualitativo ed è quello relativo alla struttura della filiera, quindi ai rapporti che si creano al suo interno, ed al capitale umano e sociale; l'altro è quello, molto più tradizionale, delle strutture agrarie, cioè principalmente delle dimensioni aziendali. Da questo punto di vista c'è anche, a livello di ricerca, una discussione sul fatto che la riforma rallenti o acceleri l'adeguamento strutturale. La mia personale impressione è che, in realtà, l'adeguamento strutturale sotto entrambi questi punti di vista sia molto bloccato dalla struttura demografica dell'agricoltura, che vede un'età media dei conduttori agricoli italiani, secondo l'ultimo censimento dell'agricoltura, di cinquantotto anni.

In realtà, gran parte dell'adeguamento strutturale, inteso come aumento delle dimensioni aziendali, è probabilmente legato alla cessazione di aziende per l'età del conduttore più che alla cessazione di attività per scarsa convenienza economica di agricoltori che passano ad altre attività e cedono la propria azienda ad altri agricoltori. Ne emerge quindi il discorso della successione, perché la cessione delle aziende ed il conseguente allargamento delle rimanenti avviene principalmente con il pensionamento degli agricoltori senza successori nella gestione aziendale. In effetti, i dati ci dicono che una parte preponderante degli agricoltori non ha successori in azienda; questo significa che, data l'età media dei conduttori, nel giro di dieci o quindici anni avremo dei cambiamenti strutturali molto importanti. Questo fenomeno, in termini di progettazione o di ripensamento della politica agraria (su questo punto non necessariamente solo europea, ma anche nazionale), va preso in seria considerazione, anche perché riguarda non solo l'aspetto della dimensione aziendale, ma anche quello del capitale umano. Giustamente, come si diceva prima, chi fa le innovazioni in agricoltura, con una popolazione agricola così invecchiata? Non si può pretendere o pensare che le innovazioni siano introdotte da conduttori anziani, che hanno un orizzonte temporale molto corto e la cui maggioranza dispone di un capitale umano relativamente modesto. Allora la successione, e la mancata sostituzione degli attuali conduttori con la nuova generazione, sarà secondo me decisiva dal punto di vista dell'innovazione ed è un processo che va considerato nella sua importanza e debitamente accompagnato.

## MICHELE DE BENEDICTIS\*

Da un po' di tempo ormai non seguo più da vicino le vicende della politica agricola comunitaria e le cose che dirò non sono perciò frutto di una riflessione meditata, ma una reazione a caldo a quanto ho ascoltato questa mattina.

Fabrizio De Filippis ha esordito dicendo che i termini “competitività” e “sostenibilità” saranno le parole chiave, se non le parole guida da tenere presenti nel disegnare le future politiche e nell’implementarle. Se questo è il criterio – pienamente condivisibile – mi verrebbe allora da dire che un obiettivo di carattere molto generale dovrebbe essere quello di creare le condizioni grazie alle quali una fetta consistente dell’agricoltura italiana – la fetta più ampia possibile – possa in futuro operare in un contesto di competitività e di sostenibilità, a fronte dei cambiamenti di scenario che sono stati esposti.

Se questo è l’obiettivo, due quesiti mi sembrano particolarmente rilevanti.

In primo luogo, mi sembra il caso di chiedersi se disponiamo nella misura necessaria di una “tecnologia di lungo periodo”, vale a dire la tecnologia necessaria per far fronte, nei vari contesti ambientali, ai diversi mutamenti di scenario e calibrata, appunto, per garantire le ricordate condizioni di competitività e di sostenibilità. In altre parole, la ricerca agronomica in senso lato sta dimostrando la giusta sensibilità, con le conseguenti implicazioni operative, in questa direzione?

Solo per fare un esempio, mi sarebbe piaciuto ascoltare qualcosa di più, sull’impatto dei cambiamenti climatici sull’attività agricola. Se il presumibile impatto fosse effettivamente differenziato per realtà ambientali – come è ragionevole che sia – esistono, per i diversi contesti, margini tecnologici fin da ora individuabili e che possono essere catturati attraverso un adeguato sistema di ricerca? Anche dal punto di vista della futura politica agricola comune – sempre che continui ad esistere una politica degna di tale nome – un obiettivo da scolpire, se non sulla pietra certamente in qualche regolamento comunitario, è quello di far sì che l’agricoltura comunitaria o, ancora meglio, il sistema agroalimentare comunitario operino generando al proprio interno il flusso di innovazioni necessario per garantire appropriate condizioni di competitività.

Non possiamo però dare per scontato che il flusso di innovazioni, appunto, di “lungo periodo” sia generato nei laboratori della ricerca privata; se competitività e sostenibilità vengono codificate come obiettivo pubblico, e i tempi mi sembra che lo giustificherebbero, un adeguato finanziamento pubblico

\* Associazione per studi e ricerche *Manlio Rossi Doria*.

dell'attività di ricerca dovrebbe configurarsi in un'apposita e congrua posta di bilancio.

Sempre su questo fronte e dal punto di vista di questo gruppo di lavoro, se mi è consentito di avanzare un suggerimento, mi sembrerebbe opportuno integrare il gruppo con qualche competenza "tecnica"; in una prossima riunione mi piacerebbe ascoltare una relazione che tentasse di fare il punto della situazione, per cercare di capire quale sia lo stato dell'arte e in quale direzione si stia muovendo la ricerca agronomica in senso lato; non vorrei, anche qui solo per fare un esempio, che la corsa ai biocarburanti diventi un filone di ricerca alla moda verso il quale si dirigono cospicui flussi di risorse private e pubbliche, a scapito di altri settori potenzialmente promettenti.

Il secondo quesito che mi viene da porre è il seguente: di fronte al complesso di scenari che ci sono stati presentati e di fronte alle prospettive che questi portano con sé, disponiamo di una politica agraria nazionale o di un insieme di politiche agrarie regionali in linea con l'obiettivo di competitività e sostenibilità? Giovanni Anania ha giustamente evidenziato l'importanza dei processi di adeguamento strutturale. Ora, nella panoplia delle misure di politiche nazionali e regionali, quali sono quelle che vengono meglio incontro a questa esigenza? Prendiamo, ad esempio, il solo nodo fondiario, l'antico nodo dell'agricoltura italiana. In questa prospettiva e in una visione che vada necessariamente al di là di un'ottica settoriale, la logica vorrebbe che, nel perseguimento del conclamato obiettivo di radicamento e sviluppo di un'agricoltura multifunzionale, quel tanto di mobilità fondiaria che si reputa necessario venisse agevolato anche ricorrendo ad apposite misure di politica fiscale e, al limite, assistenziale. Su questo terreno, forse, un ulteriore passo di questo gruppo di lavoro potrebbe essere appunto quello di guardare all'interno e chiedersi in che misura le attuali disposizioni di politica agraria nazionale e regionale concorrono alla realizzazione di un'agricoltura competitiva e sostenibile e – questione finora largamente trascurata – quali misure di politica economica in senso lato possano essere messe in campo per concorrere con efficacia al perseguimento di tale obiettivo.

## ROBERTO ESPOSTI\*

La mia riflessione riguarda essenzialmente il ripensamento radicale della PAC in una prospettiva di lungo periodo. Al proposito, mi viene in mente l'analogia con le politiche macroeconomiche e un famoso articolo di Chris Sims, pubblicato nel 1980, dal titolo "Macroeconomics and reality". Era l'epoca in cui veniva messo in discussione tutto l'impianto keynesiano delle politiche macroeconomiche degli anni sessanta e settanta. Ebbene, credo che quando si parla di PAC in questa prospettiva così di lungo termine (e tutto sommato "dopo il 2013" è abbastanza a "lungo termine"), dovremmo avere questo spirito e darci come titolo "Il futuro della PAC e la realtà". Con questo intendo che mi sembra necessario uscire dalle logiche molto interne alla PAC, che sono pure importanti nel breve periodo (in fin dei conti, le politiche hanno anche degli aspetti apparentemente irrazionali che vanno comunque rispettati perché ne determinano gli sviluppi) e cercare invece di chiederci che cosa la realtà impone alla PAC del futuro.

In questa ottica, credo che la prima cosa che possiamo dire come sviluppo realistico, e anche auspicabile, della PAC dopo il 2013 è che non potrà più essere una politica fondata sul binomio "spesa-protezione". Più in generale, come comunità nazionale ed europea, stiamo cercando, faticosamente, di impostare politiche economiche non più solo basate sul binomio spesa-tasse; analogamente, dovremmo cercare di pensare a politiche agricole non più basate sul binomio spesa-protezione. Pensare, cioè, in primo luogo ad una PAC più leggera, che costi di meno. Anche Franco Sotte sosteneva che, guardando al lungo periodo, è auspicabile una PAC fatta meno di misure "difensive" e più di misure, chiamiamole così, "aggressive". Anche Giovanni Anania ne faceva cenno, aggiungendo "forse". Ebbene, io toglierei il "forse". Noi abbiamo bisogno di una politica che contribuisca ad aggredire certi problemi della nostra agricoltura provando a risolverli, piuttosto che proteggere i nostri agricoltori dagli effetti di tali problemi, lasciandoli però tali e quali.

Secondo me, anche rispetto agli atteggiamenti del mondo agricolo – e qui siamo ospiti di Coldiretti – l'idea di una politica meno di spesa e meno difensiva diventa anche il criterio con cui carpire il senso delle parole chiave che questo stesso mondo agricolo oggi prova a "vendere", per dirci che direzione prendere. Faccio alcuni esempi: prendiamo i biocombustibili. Nella mia regione, le Marche, c'è un impianto industriale, un ex zuccherificio, per il quale vi è l'ipotesi di riconversione nella produzione di energie da biomasse, anche

\* Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche.

se non ho ben capito in che forma. Qual è il problema che per ora impedisce a questo progetto di decollare? Sembra che il problema sia che manca l'accordo di filiera; il ministro non ha ancora definito il quadro normativo e d'intervento, il che vuol dire, in poche parole, che mancano i soldi: il progetto decolla se ci sono i soldi pubblici. Manca l'accordo anche perché manca l'impegno da parte industriale, che è peraltro la parte a cui fanno più gola questi soldi pubblici, di utilizzare solo materia prima italiana, o meglio locale. Questi sono dunque i due elementi cardine per far partire tale progetto, questo è l'accordo di filiera che manca: soldi pubblici e protezione dalla competizione internazionale, perché sappiamo, o almeno così ho capito, che un impianto di questo tipo sarebbe realmente competitivo nel lungo periodo solo se si rifornisse di materia prima dall'estero. Insomma, cerchiamo di proporre un obiettivo di riconversione, una nuova politica, però continuando a dire che servono spesa e protezione, cioè la garanzia di non mettere in competizione, almeno non alla pari, il nostro prodotto con il prodotto estero. Io non credo che questa sia una grande idea: una politica per i biocombustibili come possibile opportunità per l'agricoltura nazionale deve essere costruita cercando, al contrario, di promuovere la nostra capacità di produrre materia prima in grado di competere con quella degli altri paesi; una politica che promuova il progresso tecnologico, un'agricoltura più efficiente ed impianti industriali più avanzati, anche dal punto di vista ambientale. Altrimenti, non facciamo affatto una nuova politica: sostituiamo la barbabietola con il mais per il bioetanolo, per esempio, e costruiamo uno zuccherificio-bis, cioè tra dieci anni saremo di nuovo di fronte al problema di una coltura e di un impianto industriale non capaci di stare sul mercato con le proprie gambe e che nel frattempo hanno "macinato" denaro pubblico.

Altro esempio. Le due parole d'ordine che il mondo agricolo sta proponendo a fondamento delle politiche agricole nazionali e comunitarie, e che trova sponde politiche a destra e sinistra, almeno in Italia, sono "*made in Italy* agroalimentare" e "sovranità alimentare". Quest'ultima, peraltro, è parola d'ordine pericolosa, secondo me, e comunque ambigua, anche perché non ho ben capito cosa voglia dire. A fondamento di queste due parole d'ordine vi è il "mantra" della qualità, la convinzione, cioè, che i prodotti italiani, o europei più in generale, siano intrinsecamente migliori degli altri ed i consumatori lo sappiano. Su questo andrebbe dunque puntata tutta la strategia di politica economica del settore. Peccato che poi questo "mantra" si trasformi di nuovo in misure di spesa e protezione, quasi mai in promozione, costruzione, selezione, informazione, educazione che, dall'agricoltore al consumatore, questa qualità davvero la costruiscono.

Quando solo poche settimane fa il Consiglio europeo ha approvato il nuovo regolamento sui prodotti biologici, vi è stata un'alzata di scudi del mondo agricolo e politico nazionale contro la soglia di tolleranza di presenza

accidentale di OGM dello 0,9%: si voleva la tolleranza zero, lo 0,1%, e così il nostro ministro ha accontentato tutti con apposito intervento normativo. E' questo ciò di cui abbiamo bisogno? Serve al biologico italiano mettere paletti, 'tolleranze zero', meccanismi più o meno protezionistici, o serve soprattutto promozione, organizzazione della logistica, informazione, imprenditorialità? Il nostro biologico, che pure è storicamente tra i più forti al mondo, soffre ad entrare nei grandi circuiti della GDO, fa fatica ad andare all'estero, comincia a subire la competizione di paesi quali Spagna, Grecia e paesi della sponda sud del Mediterraneo, perché anche per questi prodotti conta la competizione di prezzo: è davvero la scelta della tolleranza degli OGM tra 0,9 o 0,1% il nostro problema? Ci serve, piuttosto, una politica che aiuti i nostri produttori di "OGM free" ad essere più efficienti ed a conquistare un più elevato "premium price".

D'altro canto, proprio rispetto alla 'bandiera' della qualità, si evidenzia la necessità di una PAC, e di una strategia di politica agricola nazionale, ispirata ad una diversa logica. La realtà rispetto a ciò richiede interventi ben diversi da spesa e protezione. Un'agricoltura "condannata dalla qualità", che vede questo elemento come strategico e irrinunciabile, deve confrontarsi in primo luogo con l'incapacità di tenere il passo, per esempio, col prodotto spagnolo, per quanto riguarda l'ortofrutta. Abbiamo, cioè, problemi di competitività non solo rispetto al prodotto cinese, sia chiaro: perdiamo quote di mercato rispetto a nostri partner nella UE, che hanno le stesse nostre regole, che hanno il nostro grado di sviluppo. Non può bastare enunciare la 'qualità' in astratto e poi, di fronte alle difficoltà di stare sui mercati, invocare forme di sostegno e di protezione del nostro prodotto.

Qualche giorno fa, leggevo che il paese da cui importiamo più vino, in quantità, sono diventati gli Stati Uniti; lo importiamo sfuso ed è curioso questo fatto perché noi siamo eccedentari sul fronte del vino. Stiamo facendo una riforma dell'OCM vino per ridurre la produzione eccedentaria e, allo stesso tempo, importiamo vino sfuso dagli Stati Uniti; ovviamente, nel mondo agricolo si sono alzate le barricate contro il prodotto americano perché di scarsa qualità. Ma, allora, perché lo importiamo? Chi lo importa, visto che produciamo in eccesso e di vino sfuso di qualità medio-bassa ne abbiamo anche noi? E' evidentemente inutile proteggerci dal prodotto USA, il problema non sta lì. Il problema è, invece, che su certi segmenti in cui c'è ancora, e sempre ci sarà, competizione di prezzo, non siamo capaci di far concorrenza al prodotto che viene da altri paesi. E ciò è vero anche per l'olio di oliva: abbiamo costruito una massa di export di olio di oliva in buona parte su prodotto proveniente da altri paesi e anche in quel caso il mondo agricolo, giustamente dal suo punto di vista, ha proposto il 'mantra' della difesa del *made in Italy*. Poi, però, ci siamo accorti che gli spagnoli si sono 'comprati'

il *made in Italy* perché loro hanno la materia prima agricola, perché hanno impianti più giovani, hanno maggiore tecnologia, hanno imprese, almeno su questo segmento, migliori delle nostre.

Pertanto, di fronte a questa realtà, mi chiedo se abbia senso fare una politica difensiva e battersi per la ‘bandierina’ italiana sulla bottiglia, o se non sia meglio incentivare i nostri olivicoltori a fare impianti migliori, a farsi un po’ di aggiornamento professionale. Secondo me, nella prospettiva di lungo periodo e uscendo dalle contingenze che pure vanno rispettate, dobbiamo cercare appunto di valutare il futuro della PAC rispetto a queste due cose, pensare a una politica che sia meno costosa e sia più aggressiva in riferimento ai nodi strutturali dell’agricoltura italiana.

E qui chiudo: come economista agrario, vorrei dire con la massima franchezza al mondo agricolo, che ci ospita, che questa strada che voi state proponendo, secondo me, non è nient’altro che un’etichetta nuova sulle vecchie bottiglie. Continua, cioè, a proporre l’idea di una politica per l’agricoltura fatta di spesa pubblica e protezione e temo che il cittadino europeo ed italiano farà sempre più fatica ad accettarla.

## ANTONIO FALESSI\*

Vorrei innanzitutto ringraziare per l'invito che mi è stato rivolto a partecipare a questo workshop che, non solo per le relazioni introduttive, ma anche per il dibattito che ne è seguito, ho trovato particolarmente stimolante e utile.

I problemi sono stati oggetto di ampia ed approfondita trattazione nei precedenti interventi e, pertanto, non penso di dovermi dilungare su di essi. Vorrei esprimere il mio punto di vista su un aspetto che, credo, meriti di essere evidenziato. Partirei dalla stessa considerazione che ha fatto Corrado Giacomini: mentre per la PAC il futuro non si presenta nebuloso – e condivido questo suo giudizio – per lo sviluppo rurale le prospettive appaiono non del tutto chiare, non per gli obiettivi che persegue, ma per la strumentazione che lo sostiene. Su questo terreno, ci sono dei problemi sui quali vorrei soffermarmi.

Lo sviluppo rurale è una politica territoriale che deve realizzare quelle condizioni di ambiente e di contesto fondamentali per l'esercizio delle attività agricole. Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) è un fondo di settore che ha una missione complementare a quella dei fondi strutturali ai quali in via prevalente spetta il compito di realizzare gli opportuni cambiamenti strutturali dei territori rurali. Se le politiche di coesione dovessero operare in questa direzione senza la dovuta efficacia, a poco varrebbero gli interventi complementari del FEASR per un diverso e più evoluto assetto dei territori rurali.

Occorre prendere coscienza che il FEASR non può finanziare la realizzazione degli interventi nel campo della ricerca e dell'innovazione, di cui hanno parlato Giovanni Anania e Michele De Benedictis. Esso manca, infatti, della base giuridica per la loro realizzazione, eppure tutti noi ci chiediamo quale competitività si promuove, quali condizioni più performanti si conseguono, se manca un serio programma per lo sviluppo dell'innovazione e della ricerca applicata in agricoltura. Per porre in essere tale programma, si deve interessare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), si deve cioè sviluppare un'attività politico-programmatica volta ad inserire anche le tematiche dello sviluppo agricolo e delle aree rurali tra quelle oggetto della ricerca e dell'innovazione.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'infrastrutturazione dei territori rurali. L'ambiente economico territoriale, nel quale le imprese agricole devono poter operare, si migliora solo se i territori potranno dotarsi di infrastrutture in grado di sostenere uno sviluppo diverso: penso agli interventi nel campo della logistica e delle infrastrutture materiali e immateriali. Anche per questi interventi non vi è una base giuridica nel FEASR, che ha competenze limitate alla realizzazione

\* Coordinatore dell'Assessorato all'Agricoltura, Regione Campania.

delle infrastrutture minori e degli impianti pubblici di distribuzione irrigua. Le opere di maggiore complessità, quelle di cui i territori rurali hanno bisogno per integrarsi e superare gli inconvenienti determinati da collegamenti inadeguati e dalla carenza di piattaforme logistiche, richiedono l'intervento del FESR.

Anche il campo delle politiche sociali, necessarie per assicurare una diversa qualità della vita degli operatori insediati nei territori rurali più difficili e per contrastare i preoccupanti fenomeni di abbandono in essi presenti, esula sostanzialmente dalla competenza operativa del fondo agricolo, rientrando la materia nell'ambito del Fondo sociale europeo (FSE).

Tutto ciò per evidenziare che le leve strategiche per l'implementazione di questi interventi, di importanza fondamentale per lo sviluppo delle aree rurali, sono fuori dalla competenza diretta degli organi che gestiscono la politica agricola e sovrintendono alle amministrazioni pubbliche operanti in agricoltura. Il che non è cosa da poco perché se è vero, come dice Franco Mantino, che lo Stato membro è in condizione di assumere iniziative per concertare, concordare e realizzare interventi più coesi fra loro, è altrettanto vero che le difficoltà da superare per integrare gli interventi sono notevoli, in presenza, tra l'altro, di una strumentazione operativa strutturata all'insegna di una sostanziale separatezza gestionale: i fondi sono diversi; la programmazione è diversa; gli organi amministrativi ed i comitati di sorveglianza sono diversi; e diversi sono gli organismi preposti alla gestione finanziaria degli interventi.

Ancora una piccola osservazione per sottolineare ulteriormente come elementi di differenziazione presenti nei fondi alimentano una diversità ed una separatezza operativa che rende più complessi i processi di integrazione degli interventi. In base alle ultime disposizioni comunitarie sembra emergere che l'IVA a carico dei soggetti pubblici non possa essere finanziata. Per il FESR vi è stata una deroga a riguardo. Per il FEASR tale deroga non è intervenuta, col risultato che lo stesso soggetto pubblico sarà sottoposto ad un regime differenziato, per quanto riguarda l'IVA, a seconda che l'intervento venga finanziato dal FEASR o dal FESR.

La consapevolezza delle diversità che caratterizzano, sul piano operativo, l'attività dei fondi rende necessario che il confronto e la concertazione sui programmi e sulla loro attuazione travalichino i confini e gli ambiti di competenza delle amministrazioni agrarie ed investano organicamente i soggetti istituzionali e gli apparati amministrativi che gestiscono le politiche di coesione. Insomma, va promossa ed innescata una nuova fase di concertazione con l'obiettivo di dar corpo e sostanza alla realizzazione di un disegno di sviluppo integrato dei territori rurali.

Si tratta di intraprendere un percorso, non facile da costruire, su approcci innovativi, sensibilità adeguate, procedure affidabili e sull'operatività di modelli organizzativi del tutto originali. Solo così si potrà fare dell'integrazione territoriale la nuova frontiera dello sviluppo delle aree rurali.

Concludo sottolineando che, se al termine dell'attuale fase di programmazione 2007-2013 si dovesse registrare un risultato analogo a quello realizzato nel periodo 2000-2006, avremmo, sì, effettuato ulteriori interventi di ammodernamento strutturale nelle aziende agricole e migliorato anche il reticolo delle infrastrutture rurali minori, ma non potremmo ritenerci soddisfatti del lavoro compiuto perché le carenze ed insufficienze degli interventi di contesto continuerebbero a persistere, incidendo negativamente sulle prospettive economico-produttive delle imprese e sull'assetto delle dotazioni infrastrutturali per lo sviluppo dei territori rurali interessati.

## CORRADO GIACOMINI\*

Il tema di oggi è: quale futuro per la PAC? A mio avviso, la PAC ha un destino segnato.

Agenda 2000, prima, e poi la rivoluzione fatta con la riforma a medio termine di Fischler sono coerenti, infatti, con quella che è la posizione che oggi l'agricoltura occupa nelle economie e nelle società post-industriali e che i governi dei paesi partner vogliono assegnarle nelle politiche di sviluppo, in relazione anche agli impegni che la UE ha assunto a livello internazionale.

Gli elementi fondamentali della nuova PAC sono il disaccoppiamento e il Pagamento unico aziendale (PUA); la progressiva riduzione della protezione alle frontiere; la condizionalità ambientale come nuovo impegno dell'agricoltura verso la società; lo sviluppo rurale di cui l'agricoltura è parte fondamentale, in un quadro di risorse finanziarie calanti. Qualcuno, negli interventi precedenti, ha definito la nuova PAC una politica "*soft*" per contrapporla alla politica "*hard*" del passato, nel senso che prima le politiche nazionali erano "imbrigliate" dalle misure di mercato e dalle politiche strutturali, che ogni Stato doveva applicare. Il vero tema da affrontare oggi non è dunque che cosa sarà la PAC – mi pare infatti che le scelte fatte ne abbiano bene delineato la strada – ma che cosa devono essere le politiche nazionali perché possano essere raggiunti gli obiettivi che la PAC ha indicato. Il problema vero oggi non è, quindi, cosa deve fare la PAC, ma che cosa devono fare gli Stati membri perché la PAC possa realizzarsi in ciascuno di essi, tenendo conto delle relative specificità.

In un'economia globalizzata, le scelte della PAC e degli Stati membri devono rispondere, tuttavia, alle sfide che vengono dai mercati internazionali. Il fatto nuovo di questi giorni sono gli aumenti di prezzo registrati sul mercato dei cereali. La prima causa è stata individuata nello sviluppo della domanda per la produzione di biocarburanti a seguito del vertiginoso aumento del prezzo del petrolio. Certamente lo è, soprattutto in questa fase congiunturale, ma nel medio e lungo periodo è fondamentale valutare gli impatti che avrà sulle quotazioni del mercato internazionale delle principali *commodities* agricole l'incremento di domanda dei grandi paesi emergenti, come Cina e India, diretto riflesso del rapidissimo tasso di sviluppo della loro economia, con le relative conseguenze sugli standard di vita della popolazione e, quindi, sull'andamento dei consumi. Lo confermano le previsioni di OCSE e FAO, in base alle quali i mercati internazionali delle principali derrate agricole saranno caratterizzati nei prossimi anni da andamenti crescenti dei prezzi, che potrebbero essere con-

\* Dipartimento di Economia, Università di Parma.

siderati un segnale positivo per l'agricoltura comunitaria. Le polemiche di questi giorni sugli aumenti dei prezzi di pasta e latte al consumo a fronte di riconoscimenti di prezzo non adeguatamente correlati a livello della produzione mettono in evidenza, però, che assieme al trend crescente dei prezzi aumenta la sfida competitiva su mercati che nei paesi industrializzati sono dominati dalla domanda della GDO.

La difficoltà di trasferire sul consumatore gli aumenti di prezzo soprattutto quando la competizione cresce tra catene della GDO, che tentano di fidelizzare il cliente attraverso lo sviluppo delle *private label*, non può essere risolta puntando semplicemente sulle cosiddette produzioni di qualità: perché il vero testimone della qualità nei confronti del consumatore è diventata la GDO; perché la produzione offerta va ben oltre l'8% formato dalle produzioni di qualità; perché la GDO, che tende ad avere dimensioni multinazionali, si approvvigiona dove più le conviene in termini di prezzo, qualità e servizi logistici. Ad esempio, la flessione delle nostre esportazioni di ortofrutticoli in Germania, nostro tradizionale mercato, rimpiazzate dalle esportazioni dalla Spagna dimostra come la competizione sia fortemente aumentata anche all'interno del mercato europeo. I fattori vincenti non sono però solo la qualità del prodotto, ma tutti quelli che concorrono a formare il costo del prodotto franco arrivo, come i volumi contrattati, la confezione, i costi di trasporto, ecc. In questo contesto, una PAC "*soft*" che punta soprattutto a garantire una lunga transizione verso una agricoltura meno protetta e più competitiva, per le imprese che si troveranno nelle condizioni di poterlo fare, ma con mezzi insufficienti nelle politiche strutturali, richiede delle decisioni coraggiose a livello dei singoli Stati membri perché l'offerta agricola possa superare i suoi limiti strutturali, concentrandosi e organizzandosi per rispondere alle esigenze della distribuzione.

Purtroppo, finora, l'esperienza della cooperazione e delle organizzazioni di produttori ha avuto dei risultati spesso insoddisfacenti, non solo in Italia. Una delle cause è certamente legata al fatto che, in presenza di un mercato a prezzi garantiti e protetto come quello generato dalla vecchia PAC, gli agricoltori non sentivano l'importanza di questi strumenti. Al contrario, in un mercato di dimensioni internazionali, dove è sempre più difficile fermare la concorrenza con la politica dei no, vale a dire bloccando i prodotti che vengono da altri paesi, mentre la PAC mira ad accreditare soprattutto l'agricoltura nella società per il ruolo che le ha assegnato sul piano della qualità delle produzioni e dell'ambiente, resta alle politiche nazionali il compito di organizzare l'offerta della produzione nelle filiere agroalimentari, perché possa diventare interlocutore credibile nel rapporto interprofessionale. Modello vecchio, con molti fallimenti alle spalle, al quale però finora non è stata proposta una alternativa e che spesso è fallito proprio perché l'offerta agricola non riusciva ad organizzarsi e a diventare un solo interlocutore nei confronti della distribuzione. Alla

politica dei no forse è meglio sostituire quella dei sì, vale a dire proporsi di valorizzare il prodotto sul mercato per quello che il consumatore chiede, rendendolo consapevole delle caratteristiche che il prodotto ha fin dalla fase della produzione della materia prima. Ma per raggiungere tale obiettivo, è necessario avere dimensioni e capacità manageriale adeguate a realizzare delle vincenti strategie di marca.

Una domanda che sorge è quale agricoltura sarà capace di resistere alle sfide del mercato in presenza di una PAC “*soft*”. Qualcuno ha detto che il Pagamento unico aziendale (PUA) deve rappresentare un corrispettivo della condizionalità ambientale a cui la nuova PAC impegna l’agricoltura; qualcun altro teme che il PUA diventi una rendita per gli agricoltori che ne beneficiano; altri ancora sostengono che il PUA rappresenta il sostegno necessario perché l’agricoltura possa continuare ad esistere. Tutte queste motivazioni del PUA sono argomenti forti perché esso venga regionalizzato. Se è uno strumento perché l’agricoltura continui ad esistere devono beneficiarne tutti e non solo quei produttori che, casualmente, ne hanno maturato il diritto in base alla media delle attività svolte tra il 2000 e il 2002. Se c’è il pericolo che diventi una rendita, soltanto spalmandolo a livello regionale si potranno evitare dei benefici che non corrispondono alla natura del bene da cui sorge il diritto. Se è un premio alla condizionalità ambientale questo è un impegno che riguarda tutti gli agricoltori e non solo quelli che casualmente sono diventati beneficiari del PUA. Le ragioni per decidere la regionalizzazione del PUA sono quindi tante e non solo di carattere etico, l’unico vero problema è se spalmando il PUA su tutte le aziende agricole l’ammontare per azienda sarà sufficiente per spingere l’agricoltore a mantenere l’attività, anche solo attuando le cosiddette buone pratiche agricole. Questo è un tema di grande attualità, dato che anche nella nuova OCM ortofrutta si lascia agli Stati membri la scelta di consolidare l’aiuto del PUA ai soli produttori di pomodoro da industria o di spalmarlo su tutti i produttori di ortofrutticoli. Il problema, infatti, è quello di valutare se la misura del PUA regionalizzato o spalmato a tutti i produttori di ortofrutticoli resterà su livelli tali da consentire agli agricoltori di apprezzare la scelta di continuare a produrre pomodoro da industria.

In ogni caso il PUA, a parte il fatto che non è certo se durerà e/o fino a quando durerà, resta un aiuto al reddito che, soprattutto se regionalizzato, difficilmente potrà diventare un incentivo significativo alle decisioni di investimento degli imprenditori intenzionati a restare sul mercato. Diventa indispensabile, pertanto, correggere il rapporto del tutto squilibrato tra le risorse destinate agli aiuti al reddito e quelle che vanno a finanziare le politiche di sviluppo rurale. Se le risorse per queste ultime misure non possono venire che dalla modulazione, bisogna avere il coraggio di chiedere che raggiungano il 20% del massimale assegnato alle prime, come era stato proposto in origine.

## ROBERTO HENKE\*

Vorrei concentrare la mia riflessione sul concetto di multifunzionalità dell'agricoltura, che è stato richiamato nella relazione introduttiva di Fabrizio De Filippis, ed in particolare su tre aspetti: la necessità di una appropriata definizione di multifunzionalità, gli strumenti, nell'ambito della nuova PAC, che valorizzano la multifunzionalità e, infine, i reali beneficiari di tali politiche.

Rispetto al primo punto, Fabrizio De Filippis si è giustamente riferito alla multifunzionalità come a un concetto ambiguo. Credo che sia utile oggi cercare di superare questa ambiguità che il concetto di multifunzionalità in qualche modo si porta dietro da sempre, soprattutto se vogliamo utilizzarlo poi come chiave di lettura per valutare strumenti e beneficiari della nuova politica agraria comunitaria e nazionale.

La maggior parte della letteratura (italiana, ma non solo) su questo tema ruota spesso ancora attorno alla sua definizione, soffermandosi, in linea con i primi lavori dell'OCSE, sulla multifunzionalità come produzione congiunta di beni agricoli primari (alimenti e fibre) e di esternalità positive (beni pubblici). Questa definizione pone al centro dell'attenzione il tipo di bene prodotto e il suo rapporto con il mercato, riferendosi esclusivamente a quei "prodotti" (o servizi) con le caratteristiche del bene pubblico (sostanzialmente, le esternalità positive legate all'ambiente). Tali beni necessitano di una forma di sostegno pubblico in quanto la loro remunerazione non è garantita dal mercato, al contrario dei beni privati (agriturismo, agricoltura biologica ed integrata) per i quali, invece, esiste un mercato ed è tutt'al più necessario un qualche sostegno normativo di carattere regolatorio.

Questa limitata definizione di cosa debba essere incluso nella multifunzionalità è, di fatto, ancora legata alla centralità della funzione produttivistica dell'agricoltura e non tiene conto delle trasformazioni che avvengono a livello aziendale e territoriale, come sottolineato da alcuni studiosi che stanno affrontando la questione (Guido van Huylenbroeck, Jan Douwe van Der Ploeg, Gianluca Brunori, solo per citarne alcuni). Infatti, focalizzandosi esclusivamente sugli output primari dell'attività agricola e sulle caratteristiche mercantili delle produzioni secondarie, si presta poca attenzione ai processi sottostanti e alle relazioni territoriali. Le trasformazioni delle aziende e dei territori portano a processi di diversificazione del ruolo degli agricoltori, delle imprese e anche delle cosiddette "non imprese", cioè quelle aziende le cui dimensioni fisiche ed economiche non permettono di svolgere un ruolo economico di rilievo e il cui fu-

\* Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).

turo è da ciò compromesso. Ciò porta a essere inclusivi piuttosto che esclusivi nella definizione di multifunzionalità: una definizione più ampia “serve di più”, altrimenti il rischio è che ci si sterilizzi su una categoria che non è utile per l’analisi della trasformazione in atto in agricoltura.

Inoltre, se si tiene conto dei processi e non dei beni prodotti, si considerano anche gli effetti indiretti che molte delle funzioni secondarie “private” hanno sulla produzione di beni pubblici; ciò è vero per la agricoltura biologica, per l’agriturismo, per le forme diverse di nuove funzioni delle aziende agricole (sociali, terapeutiche, didattiche, ecc.) ed infine anche per la stessa produzione di qualità associata al territorio.

Passando al secondo punto a cui ho accennato, le politiche, quali sono quelle che valorizzano effettivamente la multifunzionalità del settore primario? Qui mi riallaccio al tema dei due pilastri della PAC di cui si è molto discusso con le relazioni di apertura. Mi è piaciuto molto il contributo di Angelo Frascarelli sulle politiche di mercato perché ha portato avanti una vera e propria *deconstruction* del primo pilastro della PAC, mostrandoci come, nel tempo, questa componente della politica agricola dell’UE abbia perso progressivamente “pezzi”. Dunque ci si chiede: che cos’è oggi questo primo pilastro? Che cosa è rimasto delle tradizionali politiche di mercato nella nuova PAC?

Con il disaccoppiamento degli aiuti diretti, da un lato, e l’evoluzione delle politiche per lo sviluppo rurale, dall’altro, è diventata via via meno rigida la distinzione tra i due pilastri della PAC: politiche di mercato (settoriali) vs. politiche per le aree rurali (strutturali e territoriali), ed oggi si fa fatica a distinguere e a classificare un intervento da una parte o dall’altra. Molte politiche “settoriali” si basano, infatti, su interventi strutturali e non più di mercato, anche perché i tradizionali interventi per i mercati vengono progressivamente smantellati.

Molto di più oggi ci si dovrebbe chiedere se le attuali e le future politiche agricole e di sviluppo rurale valorizzano le funzioni secondarie dell’agricoltura, cercando di andare oltre il luogo comune secondo cui il primo pilastro raccoglie le politiche settoriali ed il secondo le politiche per la multifunzionalità. Non è necessariamente così: le opportunità di valorizzare le funzioni secondarie dell’agricoltura vanno cercate in entrambi i pilastri della PAC e forse bisognerebbe spingere perché tale divisione venga superata. Ad esempio, la condizionalità degli aiuti disaccoppiati del primo pilastro rappresenta uno strumento potenzialmente piuttosto potente di valorizzazione delle funzioni secondarie dell’agricoltura, indipendentemente da come fino ad oggi è stato utilizzato, e ciò rappresenta un plausibile e probabile punto su cui si concentrerà l’*Health check* post 2008. Anche l’articolo 69, al di là delle sue applicazioni timide nei vari paesi e prima di tutto in Italia, è in sé uno strumento forte di riorientamento del sostegno, non tanto per la “quantità di aiuto” assicurato, quanto per la sua qualità. La stessa modulazione svolge da questo punto di vista un ruolo importante:

non solo potenzia il secondo pilastro, ma potrebbe anche in qualche modo diventare essa stessa uno strumento di condizionalità, ad esempio con delle franchigie diverse legate non tanto alla dimensione aziendale quanto al rispetto di alcune specifiche pratiche.

In generale, credo che questo sia un punto su cui bisognerebbe discutere più approfonditamente: il primo pilastro non è più il pilastro delle politiche di mercato, va reinventato e credo che contenga in sé molti elementi che possono essere utili per la valorizzazione della multifunzionalità. A proposito della modulazione e del rafforzamento finanziario del secondo pilastro, prima di ragionare a come e quante risorse spostare da un pilastro all'altro, sarebbe utile ripensare in qualche modo al sistema dei due pilastri.

Anche sul secondo pilastro vanno fatte alcune considerazioni; è chiaro che si pensa sempre al secondo pilastro come il “luogo” delle politiche per la multifunzionalità, in particolar modo per le politiche agroambientali e per gli strumenti a sostegno della diversificazione delle attività nelle aree rurali; ma anche in questo caso è necessario articolare di più il ragionamento. Si pensi, per esempio, all'asse 1 della programmazione, a cui ha fatto riferimento nel suo intervento Franco Mantino: esso raccoglie gli interventi più “settoriali” delle politiche per lo sviluppo rurale, dove, peraltro, si concentra un'ampia fetta delle risorse finanziarie. L'asse 1 può rappresentare un elemento strategico per il riorientamento dell'agricoltura, attraverso investimenti e trasformazioni aziendali che possono essere molto efficaci se ben disegnati e rappresentare un punto di forza per la valorizzazione di alcuni aspetti della multifunzionalità (minor impatto ambientale dell'attività agricola, miglioramento del benessere degli animali, maggiore garanzia di salubrità degli alimenti, ecc.).

L'ultima questione che vorrei affrontare è quella dell'identificazione dei beneficiari delle politiche: a chi si rivolgono gli interventi per la valorizzazione della multifunzionalità e quali sono le aziende che “fanno” multifunzionalità? Le tipologie di aziende cui oggi ci si trova di fronte sono molteplici: piccolissime aziende e grandi aziende, aziende “imprese” ed altre che non hanno la dimensione economica minima per essere considerate tali, aziende periurbane che offrono servizi alle città, aziende marginali e aziende in aree protette o ambientalmente sensibili, eccetera. Esiste una dicotomia tra aziende che producono per il mercato e aziende che “producono” multifunzionalità? Su questo punto, va evitata la “trappola” della contrapposizione tra aziende non orientate al mercato e aziende “imprese”: la multifunzionalità non è la giustificazione della persistenza di piccole aziende marginali che non hanno futuro sul piano del ricambio generazionale e che trovano nella loro funzione ambientale e sociale una nuova ragion d'essere che giustifica gli interventi per la loro esistenza. Esiste anche questa casistica, ma probabilmente non è la più rilevante, e certamente non lo è dal punto di vista della sostenibilità economica e sociale del-

l'intervento agricolo. La PAC, in tutte le sue componenti, dovrebbe preoccuparsi affinché siano soprattutto le aziende "imprese" ad essere multifunzionali e riescano a coniugare la competitività sui mercati internazionali con la sostenibilità sociale, ambientale e territoriale. La politica ed i *policy maker* hanno bisogno, se veramente vogliono favorire un processo di valorizzazione della multifunzionalità, di trovare degli interlocutori nel mondo professionale che siano consapevoli del loro ruolo e che quindi siano reattivi, disposti a investire in modo diverso, a trasformarsi, a diversificare.

Le piccole e piccolissime aziende, collocate in aree difficili, remote, le aziende marginali ed altre categorie di aziende "svantaggiate" svolgono una funzione "in quanto tali", per il solo fatto di esserci e di non avere abbandonato il territorio; dunque la loro esistenza va "accompagnata" da politiche sociali e di assistenza che forse andrebbero concepite ed implementate al di fuori del campo della politica agraria e di sviluppo rurale, mentre la PAC dovrebbe offrire alle aziende strumenti che mettano in condizione le aziende stesse di diversificare, di trasformarsi secondo quanto loro richiesto dalla società, insomma di diventare multifunzionali. Un così complesso e dinamico processo di trasformazione non va ricercato nel tessuto delle piccolissime aziende senza futuro, ma nella parte più attiva e dinamica delle aziende italiane.

## FRANCESCO MANTINO\*

Oltre alle questioni che sono state poste nei vari interventi, credo sia importante innanzitutto, quando affrontiamo il tema del futuro della PAC dopo il 2013, che si faccia una distinzione tra gli elementi di una futura riforma e i fabbisogni di cambiamento cui possiamo rispondere all'interno della politica nazionale o della politica regionale.

Molti dei problemi che sono stati evidenziati possono essere affrontati anche a livello nazionale o regionale, senza la necessità che venga messa in moto una riforma sostanziale. Faccio un esempio: condivido molto l'affermazione di Giovanni Anania sul fatto che vada accentuata di più la politica per l'innovazione. Tuttavia, voglio sottolineare che la strategia di promuovere una politica più orientata verso l'innovazione possiamo perseguirla con gli strumenti che abbiamo, senza quindi attendere una nuova riforma della PAC o delle politiche di sviluppo rurale attuate finora. Ugualmente, quando Franco Sotte sottolinea la necessità di una diversa impostazione del piano di sviluppo rurale, che condivido appieno, non posso fare a meno di ricordare che questa nuova impostazione non è affatto incompatibile con il quadro giuridico e con gli strumenti attuali derivanti dalla recente riforma.

Non dobbiamo aspettare una nuova riforma per fare meglio le cose che vogliamo fare, dovremmo "semplicemente" impegnarci nella definizione di strategie, obiettivi e modalità attuative più adeguate allo sviluppo rurale. Pertanto, farei una distinzione tra quello che sarebbe importante e auspicabile riformare e ciò che invece possiamo fare da soli nel futuro.

A mio avviso, proprio con riferimento alle esigenze di riforma, vanno discusse tre questioni importanti, entrando più nel merito: la prima riguarda le risorse del bilancio comunitario. Questa questione è rilevante soprattutto a partire dal 2013. Anche io sono d'accordo con quanto è stato detto in alcuni interventi e cioè che non ci possiamo aspettare grandi cose a partire dal 2009 e, da questo punto di vista, credo che si possa assumere realisticamente, guardando le diverse posizioni degli attori in campo, che dopo il 2013 vi sarà un mantenimento o, quanto meno, un aumento delle risorse per lo sviluppo rurale. Non credo che questa voce sarà messa in discussione in maniera sostanziale, forse vedo un poco più "in pericolo" la coesione, perché sicuramente le dotazioni di cui attualmente dispone saranno oggetto di forte ridiscussione, soprattutto da parte dei paesi del nord Europa che vorrebbero, come è avvenuto nella discussione sulle prospettive finanziarie 2007-2013, concentrare le risorse soltanto nei

\* Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).

nuovi paesi membri. Credo quindi che questa rubrica di bilancio sia molto più a rischio della rubrica dello sviluppo rurale. Il problema è come verranno allocate le risorse future e/o aggiuntive della rubrica di sviluppo rurale in futuro. Vedo qui un rischio molto forte: quello che per giustificare sostanzialmente un mantenimento delle risorse a favore del settore agricolo si inseriscano all'interno della rubrica di sviluppo rurale cose che con lo sviluppo rurale non hanno niente a che vedere, solo per giustificare un sostegno come quello che applichiamo nel quadro del primo pilastro.

Entrando nel merito della questione di ciò che sarà lo sviluppo rurale dopo il 2007, credo che ci sarà un mantenimento di questi tre perni fondamentali: 1) competitività, 2) ambiente, 3) diversificazione e qualità della vita. A mio avviso, questi rimarranno ancora tre punti fermi, magari con qualche strumento in più. La Commissione, infatti, sta già promuovendo delle ricerche, tra cui una cui partecipa anche il mio Istituto, intesa ad individuare strumenti nuovi per lo sviluppo rurale del dopo 2013. Secondo me però la strategia, per molti versi apprezzabile e giusta, che la Commissione ha perseguito con questa riforma, cioè cercare di mantenere un equilibrio tra questi tre perni, stabilendo una soglia minima di risorse, non funziona molto perché quest'equilibrio può essere facilmente aggirato nella pratica della programmazione regionale e nazionale: guardando infatti ai Piani di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013, che sono in corso di approvazione a Bruxelles, si può osservare che ci sono alcuni paesi o alcune regioni che destinano gran parte del proprio budget a finanziare le misure agroambientali e/o l'indennità compensativa per le zone svantaggiate.

Ci sono anche altre implicazioni per le politiche nazionali: in altre parole, il problema è, secondo me, capire quale rapporto ci sarà tra i piani di sviluppo rurale o lo sviluppo rurale finanziato con le risorse dell'UE e le politiche nazionali. Infatti, la Val d'Aosta o la stessa Gran Bretagna, che programma l'80% delle risorse disponibili solo ed esclusivamente per le misure agroambientali, potrebbero avere anche politiche proprie, finanziate con fondi propri, che prevedano interventi per la competitività e per la diversificazione sotto altre forme. Se questo non è il caso, allora è legittimo chiedersi che politiche di sviluppo rurale si stiano praticando in realtà, soprattutto con i fondi comunitari.

Inoltre, a mio avviso, quando si parla di competitività aziendale, un approccio fondamentale è quello di non fornire semplicemente soldi alle imprese per ristrutturazioni aziendali. A questo livello, ancora oggi si fa una gran confusione. Appare necessario nel futuro un ripensamento anche degli strumenti comunitari: sostenere la competitività aziendale stimolando i servizi all'impresa e non più fornendo finanziamenti all'impresa stessa. Secondo me, questo è un punto chiave che ancora, nella cultura della politica strutturale italiana, non ha assolutamente fatto alcuna breccia. Inoltre, la selettività aziendale è importante, tanto quanto lo è la selettività territoriale. Anche questo è un punto che, nella

nuova riforma, andrebbe rafforzato perché uno degli aspetti critici fondamentali è il fatto che queste risorse vengono distribuite sul territorio senza alcuna selettività.

L'ultima questione che volevo sottolineare, pensando agli strumenti del futuro, è che ci sono altri due temi rilevanti, da inserire nell'agenda per una nuova riforma. A mio avviso, varrebbe la pena di puntare più risorse sul rafforzamento della *capacity building* locale e della *capacity building* regionale. Questi strumenti di sostegno micro, considerati da soli, hanno poco senso, se non li inseriamo in un nuovo contesto di *governance* regionale o di *governance* locale. Questa *governance* ha bisogno di essere notevolmente rafforzata e a questo le politiche di sviluppo rurale non hanno dato molta attenzione. L'altro tema fondamentale è il capitale umano. Se guardiamo i PSR attuali, su questo terreno c'è una grande disattenzione e sottovalutazione: il capitale umano, infatti, non è semplicemente il finanziamento del corso di formazione, ma è ben altro.

## GIUSEPPE MAROTTA\*

L'incontro odierno sul futuro della PAC ha fornito diversi spunti di riflessione. Ma io vorrei soffermarmi su due punti,

Il primo, di carattere generale, riguarda il futuro della PAC e la necessaria integrazione tra le dimensioni settoriale e territoriale. Non v'è dubbio che il futuro della PAC sarà fortemente segnato dalla politica di sviluppo rurale. Ma, secondo il mio punto di vista, questa è da considerare non tanto come una costola della PAC, quanto come risultato dell'evoluzione dell'originaria politica strutturale, avviata nel corso degli anni settanta, con le direttive sociostrutturali.

In un quadro evolutivo di questo genere, la *mission* strategica della PAC è venuta, infatti, sempre più orientandosi verso la rivitalizzazione economico-sociale delle aree rurali (il cosiddetto "secondo pilastro"), come condizione per un loro ruolo strategico nel perseguimento di una maggiore coesione economico-sociale, anche in chiave di riequilibrio territoriale dello sviluppo, offrendo beni e servizi rispondenti alle nuove e molteplici istanze della società moderna. Inaugurato sul finire degli anni ottanta del secolo scorso, sotto il forte impulso del documento "Il futuro del mondo rurale", tale orientamento si è notevolmente rafforzato nel corso delle due ultime fasi di programmazione dei fondi strutturali comportando, fra l'altro, anche un significativo ampliamento della sfera d'azione del FEOGA (art. 33 del regolamento n. 1257/99).

Non meraviglia quindi se, con la programmazione 2007-2013, la politica di sviluppo rurale diviene oggetto di un fondo *ad hoc*, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Né sorprende che il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale configuri una politica comunitaria articolata, comprendente in un unico quadro di interventi elementi di politica settoriale, ambientale e territoriale. Una politica di sviluppo rurale moderna che, accogliendo istanze e sollecitazioni della società, accanto al potenziamento e all'ammodernamento delle strutture produttive, riserva grande attenzione al ruolo che l'agricoltura può giocare per lo sviluppo sostenibile, sia sul piano della riduzione del carico di inquinamento e della lotta ai cambiamenti climatici, che su quello del riequilibrio delle differenze territoriali dello sviluppo, attraverso un'azione a favore della diversificazione economica delle aree rurali e il miglioramento della qualità della vita.

Avendo le sue radici nella riforma di medio termine della PAC del 2003, il nuovo regolamento del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale n. 1698/2005, come si è accennato, disciplina con rinnovata efficacia il sostegno

\* Dipartimento di Analisi dei Sistemi Economici e Sociali, Università degli Studi del Sannio.

allo sviluppo rurale fino al 2013. Esso introduce, infatti, importanti cambiamenti, capaci di incidere positivamente sulle economie rurali dei territori comunitari, in termini di modelli di produzione, modelli di *governance* ed evoluzione delle condizioni sociali. Ciò in vista della promozione di sistemi economici più competitivi e basati sulla conoscenza, nel quadro di un modello di sviluppo sostenibile, in linea con il nuovo progetto di coesione comunitaria e con le priorità e gli obiettivi comunitari stabiliti nelle Conferenze di Lisbona, Göteborg e Salonicco.

Il richiamato regolamento assegna, dunque, al FEASR una *mission* precisa: quella di contribuire alla promozione di uno sviluppo rurale sostenibile, in maniera complementare rispetto alla politica di mercato, alla politica di coesione e alla politica della pesca, attraverso il perseguimento di tre obiettivi prioritari:

- miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, attraverso il sostegno alla ristrutturazione;
- protezione dell'ambiente, attraverso il sostegno alla gestione sostenibile del territorio;
- miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e sostegno alla diversificazione economica.

Entro questo quadro, ciascuna autorità di gestione definisce il suo Programma di sviluppo rurale (PSR), articolandolo in quattro assi prioritari: asse 1 – Competitività; asse 2 – Gestione del territorio; asse 3 – Sviluppo rurale; asse 4 – Approccio *Leader*. In particolare detti assi, così definiti, possono valere per introdurre significative novità in direzione di un'ampia integrazione e revisione delle misure, attualmente in vigore, e di un forte potenziamento del sostegno allo sviluppo rurale, secondo una logica di intervento integrato, attenta alla dimensione territoriale e agli obiettivi generali della nuova politica di coesione economica e sociale.

Nello specifico, l'asse 1, ai fini del “miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale”, definisce tre gruppi di misure: miglioramento del potenziale umano; ristrutturazione e adattamento del capitale fisico e promozione dell'innovazione; miglioramento della qualità della produzione agricola e dei prodotti agricoli. L'asse 2 promuove una più equilibrata “gestione del territorio” e articola le sue misure in due gruppi: utilizzo sostenibile delle superfici agricole e utilizzo sostenibile delle superfici silvicole. L'asse 3, inoltre, destinato “all'incentivazione della diversificazione dell'economia rurale e al miglioramento della qualità della vita in ambiente rurale”, stabilisce, a sua volta, tre gruppi di misure: diversificazione dell'economia rurale; miglioramento della qualità della vita in ambiente rurale; formazione e acquisizione delle competenze e animazione. Ma il regolamento del FEASR prevede, anche, un quarto asse, di natura trasversale, per l'attuazione delle misure applicabili nell'ambito dei tre assi principali, attraverso strategie di sviluppo locale elaborate sulla base

di un'organica applicazione dell'approccio *Leader*, finalizzata anche al recupero di quella *capacity building*, di cui parlava Franco Sotte.

Il FEASR, dunque, prospetta concretamente una politica comunitaria di sviluppo rurale orientata al superamento delle difficoltà di vario tipo che ancora caratterizzano la gran parte dei territori rurali europei, molti dei quali presentano un reddito inferiore alla media, un alto indice di senilizzazione e una persistente dipendenza dal settore primario. Situazione, questa, determinata anche dal fatto che, in regime di libero mercato, la competizione dipende non solo dalla dotazione che le imprese agricole o agroalimentari possono vantare, ma sempre più anche dalla dotazione di risorse proprie dei contesti di riferimento, siano esse le filiere produttive o i territori.

Proprio da questa consapevolezza nasce la configurazione della nuova PAC. E, per questo, in accordo con quello che è stato detto dai relatori che mi hanno preceduto, credo che, in un prossimo futuro, avremo sicuramente un primo pilastro ulteriormente ridimensionato, con un pagamento unico aziendale sempre più ispirato alla condizionalità e alla multifunzionalità, cui farà riscontro un significativo rafforzamento della politica del secondo pilastro chiamata a tener conto, sempre più, della componente settoriale e di quella territoriale.

La seconda questione su cui vorrei richiamare l'attenzione riguarda gli aspetti più di merito dello sviluppo agricolo e delle aree rurali e l'esigenza di capire quali politiche implementare per avere risultati positivi. Ne parlerò cercando di seguire da vicino l'articolazione della ruralità fornita dal Piano strategico nazionale (PSN). Tale piano ha suddiviso le aree rurali italiane in tre macroaree omogenee (B. *Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata*; C. *Aree rurali intermedie*; D. *Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo*), a cui è possibile aggiungere una quarta macroarea, riguardante i poli urbani.

In termini specifici, le macroaree B, C e D si presentano a spiccata caratterizzazione agricola e rurale. Nella macroarea B sono comprese soprattutto aree della pianura irrigua, con un'agricoltura minacciata da due processi: da un lato, la forte urbanizzazione, che comporta anche una intensa infrastrutturazione del territorio e, dall'altro, i residui del modello intensivo di agricoltura, ancora persistente in diverse aree. Queste due minacce impediscono l'avvio e il consolidamento di processi di qualificazione dell'agricoltura, per cui nei territori in questione si creano le premesse per una doppia crisi: una crisi di spazio per il settore agricolo e insieme una crisi ambientale, derivante dal modello intensivo di agricoltura. Per questo motivo, a mio parere, nelle macroaree considerate, la competitività dell'agricoltura non è una questione da affrontare esclusivamente con la politica di sviluppo rurale, ovvero con una politica di settore, ma è da assumere anche come una questione di politica urbanistica, di politica territoriale e di politica ambientale nel senso ampio. Così, per fare un esempio, se la competitività di un territorio necessita di opere di bonifica ambientale, questo co-

stituisce un ambito di riferimento sicuramente al di fuori della portata della ordinaria politica di sviluppo rurale comunitaria, che chiama in causa altre politiche non più solo comunitarie, ma anche nazionali e regionali. Da questa consapevolezza bisogna partire, come diceva anche Franco Mantino, riconoscendo che in questo tipo di macroaree, date le diverse criticità presenti, è forse più conveniente intervenire potenziando i servizi alle imprese e la logistica, che sono strumenti fondamentali per la competitività, ma fuori della sfera d'azione del FEASR.

Per quanto attiene, invece, alle macroaree C e D, interessate da zone di natura collinare e montana, esse sono afflitte da gravi criticità. Qui l'agricoltura è stata per decenni il settore prevalente, con un ruolo sociale importante, in quanto fonte primaria di occupazione. Oggi, però, anche per effetto del disaccoppiamento, l'agricoltura è in difficoltà e in molte realtà si verificano processi di abbandono, in particolare per i seminativi, senza che nel frattempo si creino le condizioni per uno sviluppo adeguato di altri settori. Tutto questo avviene in aree, come si è detto, collinari e montane, che esprimono una bassissima capacità occupazionale, con forti carenze di infrastrutture, di servizi, di capitale umano e sociale, oltre che – anche qui concordo con Franco Mantino – con deboli capacità di *governance* del sistema locale. Come si può vedere, si pone anche un problema più generale di qualità della vita tenuto conto che, nelle aree in questione, lo spopolamento avanza a ritmi elevatissimi (come nell'ultimo decennio 1995-2005), provocando alti tassi di invecchiamento della popolazione e preoccupanti fenomeni di desertificazione economica e sociale. Ma una situazione di questo genere, secondo un circolo vizioso, necessariamente alimenta nuovi processi di crisi che aggravano la debolezza delle istituzioni locali – la scarsità di servizi, la carenza infrastrutturale (materiale e immateriale), la subalternità culturale, l'incapacità di creare occupazione – col risultato finale di un'ulteriore spinta all'esodo dei giovani. Un esodo che, a sua volta, concorre a determinare il progressivo invecchiamento demografico, l'indebolimento del capitale umano e sociale, il mancato ricambio generazionale a livello aziendale e, insieme, la scarsa competitività di imprese, territori e società locali.

E' un particolare circolo vizioso, questo, che il FEASR da solo non può rompere. E' necessario, perciò, intervenire con altri strumenti, come il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che finanzia le politiche per l'infrastrutturazione e per i servizi, o il Fondo sociale europeo (FSE), che provvede agli interventi per la formazione e per le politiche sociali, oltre che con le politiche nazionali e di contesto. Sono indicazioni, queste, che emergono anche dalle esperienze fatte in alcune regioni dell'obiettivo di convergenza, nell'opera di predisposizione dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Indicazioni che, soprattutto, segnalano la necessità di una politica territoriale multisetto-

riale, da attuare in un'ottica multidisciplinare. Solo in questo modo, infatti, sarà possibile anche superare, una buona volta, il paradosso per cui si dicono cose giuste e si fanno cose sbagliate come quando, ad esempio, in sede regionale, nell'implementazione delle politiche, si mantiene una separazione netta tra il campo d'azione del FESR e quello del FEASR. Laddove è necessario, invece, occorre agire per creare maggiore consapevolezza sulla urgente necessità di innescare l'integrazione fra questi due fondi e il Fondo sociale europeo, evitando che i *policy maker* regionali, mentre affidano al FEASR il ruolo dello sviluppo rurale, restino miopi sulla opportunità di un'azione combinata e concertata con i Fondi strutturali, azione imprescindibile se si vuole dare alle aree rurali, e a quelle in ritardo del Mezzogiorno d'Italia in particolare, un'occasione di crescita duratura e sostenibile.

## MICHELE PASCA-RAYMONDO\*

La riforma della Politica agricola comune (PAC) si inserisce nel dibattito sulla revisione delle principali politiche dell'Unione e sulla revisione del bilancio. Oggi, in questo esame, stiamo forse sopravvalutando la situazione agricola nazionale, dimenticando che, in fondo, stiamo parlando di una politica comune europea, di una politica di ventisette Stati membri, che insieme ad altre deve essere riconsiderata per il dopo 2013. Quindi, pur riconoscendo che l'elemento nazionale è importante, vorrei riportare il dibattito a un livello europeo, partendo dal fatto che esistono due capitoli del bilancio dell'UE che, da soli, assorbiranno nel 2013 più del 75% delle risorse dell'Unione europea destinate alla politica di coesione e alla politica agricola comune.

Sappiamo tutti che i capi di Stato e di governo discuteranno nel 2009 della riforma del bilancio. Allora, esiste una questione pregiudiziale: qual è il volume del bilancio comunitario? Potrà essere ancora intorno ai 150 miliardi di euro, cifra prevista per il 2013, o dovrà essere meno, come sembra? C'è un'ipotesi sostenuta dai paesi contribuenti netti, secondo cui il bilancio dovrebbe essere ridotto di circa un terzo/un quarto (sino a +/- 100 miliardi). C'è una proposta di origine britannica, secondo la quale dovremmo eliminare tutto quello che può essere fatto in modo efficiente dagli Stati membri, da soli, sui propri bilanci nazionali; questo potrebbe significare un bilancio ancora più basso (diciamo sino alla metà dell'attuale). Evidentemente ci sono altri paesi, soprattutto fra i beneficiari netti, che pensano che le cose, globalmente, debbano rimanere invariate a livello budgetario, però nell'utilizzo delle risorse bisogna incentivare altre politiche verticali, politiche più mirate nel settore della ricerca, nel settore dell'occupazione, nel settore dei trasporti, ecc.

Oggi, la politica di coesione è il braccio armato di tutta una serie di politiche verticali dell'Unione: circa il 20% delle spese riguarda la ricerca, ivi compresa la costruzione delle infrastrutture relative. Un altro 20% va al sostegno delle piccole e medie imprese, più o meno la stessa cifra all'ambiente e poco più è destinato ai trasporti, ecc. In realtà, quindi, la politica di coesione realizza a livello regionale delle politiche verticali dell'Unione. Per molte politiche verticali dell'Unione, la politica di coesione spende molto di più in un anno dell'insieme degli interventi settoriali dell'intero settennio.

Per il futuro, il problema è capire qual è il ruolo della coesione. Noi contiamo sui risultati: i fatti dimostrano che c'è una convergenza: c'è una convergenza fra paesi e c'è una convergenza economica fra regioni; fra paesi membri

\* Commissione europea, Direttore generale aggiunto alla DG "Politica regionale".

è dimostrata in maniera più o meno evidente dalle cifre del PIL, ma sicuramente i progressi economici dell'Irlanda, della Spagna o della Grecia sono evidenti per tutti. Abbiamo un po' meno successo con qualche regione del Mezzogiorno, con i Länder tedeschi dell'est, con certe regioni del Portogallo, però in fondo il risultato c'è. Abbiamo anche degli insuccessi: Calabria, Epiro, Estremadura, la cui situazione non è migliorata granché, se vogliamo essere onesti. In ogni caso, abbiamo contribuito a realizzare un sistema di gestione della *governance* a livello regionale che ci sembra valga molto, consentendo a ciascun territorio di decidere quello che vuole fare con i fondi messi a disposizione a livello locale, piuttosto che al livello centrale (di Bruxelles o a livello delle capitali).

Quattro fattori sono estremamente importanti per il 2007-2013. Il primo è la necessità di ristrutturazione e modernizzazione della società e delle imprese, sotto la spinta della globalizzazione. Per quanto i paesi possano mettere delle barriere al commercio, esse hanno un effetto unicamente ritardante. Il fenomeno esiste e passa in maniera nascosta attraverso meccanismi di triangolazione e tutta una serie di percorsi che non possono essere controllati.

C'è la questione del cambiamento climatico, che non va visto tanto come un tema scientifico, ma analizzato nel concreto, per settori economici. Per esempio, in agricoltura, è fondamentale l'aspetto della gestione dell'acqua: è chiaro che, se la disponibilità dell'acqua si modificherà, avremo tutta una serie di scenari a livello della PAC che cambieranno, ma questi scenari cambiano giornalmente. Ci sono dei fenomeni inaspettati, il prezzo del dissalamento dell'acqua è sceso al 25% di quello di dieci anni fa e, se tenete presente che il 75-80% delle popolazioni del mondo vivono in zone costiere, questo è un elemento nuovo come pure è vero che la percentuale di riutilizzazione delle acque fognarie sta diventando sempre più alta.

C'è poi la questione del prezzo dell'energia e della diversificazione delle fonti (ivi compresa l'energia rinnovabile), che è una questione non tanto di disponibilità quanto di prezzo.

C'è l'aspetto del disequilibrio demografico, dovuto all'invecchiamento e all'immigrazione.

Su questi e altri temi abbiamo lanciato un dibattito, dal quale non vorrei che la parte agricola fosse assente, che comincia col Forum della coesione, il 27 e 28 settembre, a Bruxelles. Inizierà con un periodo di consultazione pubblica sull'avvenire della politica di coesione e penso che lì è il caso che il mondo agricolo sia presente, perché c'è anche la problematica che è stata evidenziata nelle relazioni precedenti: chi si occupa dello sviluppo dei territori rurali? Oggi stiamo sperimentando la completa separazione dei programmi di sviluppo: è il frutto dell'accordo Fischler-Barnier, che naturalmente non prevedeva che lo sviluppo rurale fosse ridotto in maniera così importante dal Consiglio europeo e, in conseguenza, che le risorse da utilizzare nella diversificazione dal mondo agricolo

verso altre attività produttive fossero appena poco più del 15% degli interventi. Questo non si poteva prevedere e, come risultato, abbiamo che il 7-8% delle risorse, dei programmi di sviluppo regionale, è diretto sui territori rurali; ovviamente non agiamo direttamente nel settore agricolo, ma abbiamo funzione di supplenza, specialmente nei nuovi Stati membri, proprio perché scarseggiano i fondi dello sviluppo rurale.

Parlando più specificamente del futuro della PAC, dobbiamo tener conto di alcuni elementi rilevanti emersi dal Quarto rapporto sulla coesione economica e sociale (pubblicato sul sito Inforegio : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)). L'impiego agricolo era già molto diversificato in Europa, ma con l'arrivo dei nuovi Stati membri diventa una questione chiave, perché in questi paesi abbiamo fino al 42-43% di impiego in agricoltura (in Romania), ma più del 25% l'abbiamo anche in Bulgaria, Polonia, Lituania, Lettonia, Slovenia e, non bisogna meravigliarsi, anche in alcune regioni di Grecia, Spagna e Portogallo. Sappiamo inoltre che, dal novanta, l'impiego in agricoltura è diminuito in media del 2-3% l'anno, cioè circa 340 mila persone impiegate in meno in agricoltura, malgrado l'effetto immigrazione. Sappiamo anche che, secondo uno studio realizzato per il quarto rapporto sulla coesione economica e sociale, tra il 2000 e il 2014 l'Europa dei quindici dovrebbe perdere fra quattro e cinque milioni di addetti in agricoltura e sappiamo che, per i nuovi paesi membri, le cifre indicano una forchetta fra tre e sei milioni. Sono cifre altissime per questi ultimi poiché, a seguito dell'introduzione degli aiuti e dei prezzi comunitari, abbiamo avuto un'inversione di tendenza, cioè un aumento durante i primi anni, dopo l'adesione, ma poi l'occupazione purtroppo riprenderà a diminuire con il progressivo allineamento di prezzi e aiuti. Queste problematiche vanno tenute presenti insieme alla considerazione che, in questi paesi, funziona un regime di aiuto ad hoc semplificato, regionalizzato al 100%. Secondo me, è più difficile far convergere questi paesi nella situazione dei quindici; è forse più facile fare evolvere i quindici che non il contrario. Nell'ottica della semplificazione e non dimenticando che, come ha detto più volte la Commissaria Fischer Boel, ci sarà dopo il 2013 un *soft landing*. Ma *soft landing*, cosa vuol dire? Vuol dire che, se siamo realisti e se dobbiamo aspettarci una diminuzione del bilancio dell'Unione, quali politiche andremo a toccare principalmente? La politica di coesione e la politica agricola. La Commissaria al Bilancio Grybauskaitė ha detto a più riprese che revisione del bilancio vuol dire anche riconsiderare le percentuali di ciascuna politica nel bilancio globale delle spese, senza limitarsi a un quadro strettamente settoriale o nazionale.

Per la competitività dell'agricoltura, l'adeguamento strutturale è un fattore oggi importantissimo, spesso sottovalutato nel quadro della politica agricola. In pratica è vietato finanziare l'acquisto di terreni, però cosa accade oggi in

Europa? Chi gestisce effettivamente le aziende agricole controlla più superfici di qualche anno fa, senza averne la proprietà, la piena disponibilità. Non può quindi investire senza la necessaria stabilità della proprietà e del diritto al sostegno. Quindi dovremmo trovare, nel quadro della PAC, la maniera di stabilizzare, da una parte, la proprietà e, dall'altra, il diritto al sostegno. Se vogliamo che l'agricoltura sia un'attività economica come tutte le altre, come il tessile, o la meccanica, come qualunque altro settore di attività, allora non possiamo escluderla dall'applicazione di parametri, regole e incentivi che sono di diritto comune. Nel contempo, c'è anche un secondo rischio: è chiaro che c'è stata una riduzione della produzione lorda vendibile agricola in Europa, per effetto della riduzione dovuta all'introduzione dell'aiuto all'ettaro, riduzione (+/-16%) che alcuni giudicano ancora marginale. Il problema fondamentale, credo che nessuno l'abbia detto oggi, è che ci è costato molto finanziariamente e politicamente, dal 1962 ad oggi, raggiungere l'autosufficienza dell'approvvigionamento agroalimentare e sarebbe una grande sciocchezza perdere questo risultato e tornare al sistema dell'Inghilterra degli anni sessanta: sarebbe veramente qualcosa che contraddirebbe l'esistenza stessa della PAC e che vanificherebbe una lunga serie di sforzi.

Concludendo, voglio fare una raccomandazione: partecipiamo al dibattito globale che è in atto e non limitiamoci a quello sulla PAC. Nella consapevolezza che i risultati del dibattito globale, su quale debba essere il bilancio dell'Unione e su quale debba essere la politica di coesione, a torto o a ragione, agiranno direttamente su quello che sarà il futuro della PAC.

## MARIA ROSARIA PUPO D'ANDREA\*

Vorrei riportare la discussione sulla forma e il rilievo che assumerà la PAC post 2013. Inanzitutto, vorrei focalizzare l'attenzione su un elemento a cui ha accennato prima Franco Sotte. Mi riferisco al ruolo dei nuovi Stati membri nella definizione della futura politica comunitaria. Essi sono determinati, preparati, non hanno alcun timore reverenziale, né nei confronti dei vecchi Stati membri, né nei confronti delle istituzioni comunitarie. Di conseguenza, qualunque sia l'ambito di discussione, i nuovi Stati membri sono fortemente impegnati a volgere le politiche in loro favore e, per quel che riguarda la PAC, sicuramente si adopereranno per uno spostamento di risorse dal primo al secondo pilastro.

I giochi sul primo pilastro sono fatti; la distribuzione delle risorse è ormai definita ed i nuovi Stati membri sono consci di non potere ottenere più di quello che gli è stato accordato in sede di trattato di adesione. Hanno invece tutte le carte in regola per attingere alle risorse finanziarie messe a disposizione sul secondo pilastro e premeranno per aumentarne la dotazione finanziaria. Tale aumento di risorse, secondo me, non potrà però avvenire attraverso la modulazione. Per come è stato definito, questo strumento consente solo un minimo trasferimento di risorse da un paese ad un altro (al massimo, il 20% delle risorse drenate). L'obiettivo dei nuovi Stati membri, invece, è quello di spostare in modo più massiccio risorse dai quindici "vecchi" Stati membri verso le aree di nuova adesione. Dunque, a meno di un cambiamento nella *ratio* e nella formulazione della modulazione, tale trasferimento potrà avvenire solo attraverso una riduzione delle risorse per il Pagamento unico aziendale (PUA), che è rimasto ormai l'unico strumento di sostegno finanziato dal primo pilastro. Dubito, infatti, che potranno prendere piede forme di cofinanziamento nazionale, delle quali si parla ogni tanto.

A questo punto, il problema si sposta su come ridurre le risorse del primo pilastro e a chi ridurle. Una soluzione adeguata potrebbe essere l'introduzione del pagamento forfetario regionalizzato ad ettaro: prima si redistribuisce l'aiuto tra gli agricoltori, facendo perdere il legame tra quanto si riceve e ciò che si è fatto in passato e poi si riduce linearmente l'aiuto a tutti. Di conseguenza, ci sarà chi starà meglio di prima perché avrà ricevuto più di quello che riceveva precedentemente e chi, invece, starà peggio, un po' per effetto della redistribuzione e un po' per effetto del taglio. Dubito anche che i risparmi sul primo pilastro possano essere realizzati attraverso la fissazione di tetti agli aiuti aziendali. I tetti, infatti, determinerebbero la necessità di istituire una franchi-

\* Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).

gia, a cui – la Commissione lo sa bene – corrisponderebbe un incentivo alla frammentazione aziendale. Inoltre, anche pensando di integrare i tetti con uno strumento tipo “aiuto aggiuntivo” come quello previsto nella modulazione, il suo eventuale splafonamento andrebbe ad incidere proporzionalmente di più sulle aziende “realmente” piccole e ciò renderebbe la politica poco attuabile.

Tornando ai nuovi Stati membri, è da attendersi un loro ruolo attivo anche sulla questione della redistribuzione delle risorse tra agricoltura e altre aree di intervento. Se dovesse porsi il problema di una riduzione della spesa per le politiche agricole, è indubbio che essi premeranno affinché le risorse vengano destinate ad un aumento della dotazione finanziaria in favore delle politiche strutturali per le quali, ancora una volta, sono in posizione di vantaggio rispetto agli altri Stati membri.

Sulla eventuale riduzione delle risorse in favore della PAC dopo il 2013, secondo me, giocherà un ruolo rilevante l’iniziativa sulla trasparenza. A mio parere, nel momento in cui saranno resi pubblici i nomi dei beneficiari della PAC, farà più clamore, soprattutto mediatico, sapere che il tuo vicino guadagna fior di migliaia di euro grazie alla PAC che non sapere che quegli aiuti sono garantiti in cambio di specifici impegni fissati dalla condizionalità. Il problema sta anche nella scarsa percezione e visibilità di questo strumento.

Probabilmente, come dice la Commissaria all’Agricoltura, è un problema di comunicazione, ma forse se c’è un problema di comunicazione è perché è difficile comunicare ciò che risulta differenziato, non solo tra paesi membri, ma anche a livello regionale. Per cui, a chi dovrebbe essere affidata la comunicazione? Per lanciare quale messaggio? A ciò si aggiunga la scarsa fiducia nell’efficacia della condizionalità. Da questo punto di vista, io vedo il pagamento unico non come il corrispettivo per la condizionalità, ma semmai è la condizionalità che nasce per giustificare il pagamento unico. Però sicuramente il pagamento unico è la leva che permette di imporre agli agricoltori di fare alcune cose. Così come ha detto Simone Severini, nel momento in cui il pagamento unico si ridurrà, quali saranno le leve per far sì che gli agricoltori si conformino a direttive quali, ad esempio, il benessere degli animali? Andrà allora definita una qualche forma di penalizzazione; andrà fissato un sistema per cui l’agricoltore che contravviene alle regole comunitarie viene multato, indipendentemente dal fatto che riceva o meno aiuti, alla stregua di ciò che accade a chi infrange il codice della strada.

C’è un’altra questione più generale della quale vorrei parlare, che non riguarda la PAC post 2013, ma il processo di aggiustamento in atto con l’*Health check*, che dovrebbe condurre all’aumento del tasso di modulazione. Quando si è applicata la riforma Fischler, l’imposizione del tasso di modulazione al 5% ha determinato la necessità di rivedere i Piani di sviluppo rurale (PSR) già definiti e, vista la difficoltà di ritoccare la dotazione finanziaria delle misure già

attivate, si è scelto di istituire dei nuovi strumenti sui quali investire queste risorse aggiuntive. Allo stesso modo, l'aumento del tasso di modulazione dal 5 al 10% comporterà la necessità di rivedere i piani di sviluppo rurale 2007-2013, che stanno per essere avviati. Forse vale la pena cominciare a chiedersi cosa fare di queste nuove risorse che andranno a rimpinguare il bilancio per lo sviluppo rurale e, se la logica prevalente dovesse essere quella di non toccare gli stanziamenti già fissati, individuare "domande" di intervento a cui far corrispondere misure adeguate, senza essere costretti a dover ripiegare su misure "nuove" la cui efficacia è ancora tutta da dimostrare.

Infine, parlando un po' più in generale di quelli che possono essere i nuovi ambiti di interesse della PAC, secondo me ci sono delle questioni urgenti che rendono obsoleto qualsiasi discorso su pagamento unico e misure di mercato. Stanno emergendo nuove questioni, sulle quali probabilmente bisognerà confrontarsi e sulle quali la PAC potrebbe avere un ruolo di regolamentazione e di guida. Per esempio, nel caso del cambiamento climatico, se è vero che la modifica del clima comporterà un mutamento delle condizioni ambientali, vorrà dire che ci saranno zone dell'Unione europea dove non si produrrà più quello che normalmente si produce oggi e che queste produzioni si sposteranno più a nord. Leggevo da qualche parte che gli agricoltori inglesi sono contenti, perché in futuro saranno in condizione di coltivare olivo e vite. Se questo è vero, ciò significa che ci saranno problemi di adattamento degli agricoltori, che andranno risolti e a cui la PAC potrà/dovrà dare risposta. Allo stesso modo, uno degli effetti del disaccoppiamento è il riorientamento al mercato delle produzioni, che permette agli agricoltori di decidere cosa produrre sulla base dei segnali che ricevono dal mercato. Ma occorre spingere il riorientamento al punto da decidere di non intervenire per "regolamentare" la concorrenza nell'uso del suolo tra le produzioni per il biofuel e quelle a fini alimentari? Un'altra questione sulla quale, secondo me, bisogna riflettere è che, oltre ai modelli di produzione sostenibili, dobbiamo iniziare a chiederci se anche i nostri modelli di consumo sono sostenibili rispetto a quelli che dichiariamo essere i nostri obiettivi ambientali. Infine, riferendomi alla questione dell'integrazione orizzontale e verticale e alla qualità, penso che debbano essere principalmente le politiche nazionali a porsi il problema e non le politiche comunitarie.

## DANIELE RAMA\*

Sarò brevissimo, perché sottoscrivo tutto quello che ci ha detto Annalisa Zezza, con cui condivido le forti perplessità sulla questione delle bioenergie, in generale, e dei biocombustibili, in particolare.

Da un lato, affermiamo che stiamo superando gli ultimi residui della vecchia politica agricola, che stiamo – come diceva Angelo Frascarelli – mettendo in archivio la PAC di Stresa, che ormai non esiste più e probabilmente non la rimpiangeremo (al di là dell'affezione che deriva magari dall'averla studiata e insegnata per tanto tempo); dall'altro, con la questione della bioenergia e dei contributi per il credito di carbonio, mi sembra che, in realtà, stiamo ripropo-  
nendo qualcosa di molto vicino alla vecchia PAC, ai vecchi strumenti. L'efficacia della PAC, cioè la sua capacità di raggiungere risultati a costi sostenibili e secondo un principio di equità, è stata messa in discussione, perché ci sono moltissimi aspetti della PAC tradizionale che sono iniqui per la distribuzione delle risorse all'interno del settore agricolo, in senso intergenerazionale e in senso internazionale. Molte di queste cose le ritroviamo qui, perché quando diciamo che, per effetto della domanda di cereali ad uso energetico, siamo vicini a mettere in discussione la *food security*, stiamo parlando di qualche cosa di molto serio; siamo al minimo storico delle scorte agricole, praticamente la FAO stima che oggi abbiamo scorte di cereali per cinquanta giorni! Non più tardi dell'aprile scorso, un focus di esperti presso la FAO ha messo in guardia sui rischi che la produzione di biomasse a fini energetici – che può aprire nuove opportunità per gli imprenditori agricoli nei paesi in via di sviluppo – può comportare per la biodiversità e per l'approvvigionamento destinato al consumo umano. Conosciamo gli effetti, ad esempio, sulla disponibilità alimentare in Messico e altri casi che sono stati da più parti sottolineati. Ricordiamo quanto è stato deciso in Sudafrica, dove un piano per lo sviluppo del biofuel prevede che il 75% dell'energia rinnovabile del paese sarà coperta da questa fonte energetica, sfruttando la trasformazione di mais (alla base dell'alimentazione della popolazione, specie nelle sue fasce più povere), canna da zucchero, soia e girasole. Quello che si mette in discussione è quindi la stessa sostenibilità di queste fonti energetiche, non in senso strettamente tecnologico, ma in senso economico e sociale.

D'altra parte, ho molti dubbi anche sull'utilità di queste misure perché non sono certo che, in termini per esempio di bilancio energetico o di bilancio della CO<sub>2</sub>, la produzione di energia da fonte agricola in Europa sia uno strumento ef-

\* Dipartimento di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore.

ficace. Dovremmo valutare con attenzione i bilanci in termini di energia e di carbonio, tenuto conto ovviamente dell'energia necessaria per realizzare tali produzioni. Questo è il punto: in molte simulazioni che ci è dato di leggere, pare che si prescinda dalla produzione delle biomasse, concentrandosi solo sul bilancio economico ed energetico del loro utilizzo per la produzione di energia. Si legge, ad esempio, che la CO<sub>2</sub> emessa bruciando biomassa viene assorbita dalla vegetazione che va a sostituire quella consumata. E' questo che io chiamo un'impostazione da vecchia PAC, nel senso deteriore del termine: finanziare la creazione di un nuovo mercato di sbocco per una produzione agricola che si considera strutturalmente in eccedenza, come tante volte si è fatto in passato. Volendo estremizzare, poiché non facciamo più il set-aside, facciamo le bioenergie, perché comunque in qualche modo la produzione agricola deve andare avanti.

## DONATO ROMANO\*

Il problema di essere tra gli ultimi ad intervenire è che gran parte di quello che c'era da dire è stato già detto e questo espone al rischio di essere ripetitivi. Il vantaggio però è che, nel tentativo di non essere ripetitivi, l'oratore può "tagliare" e questo è esattamente quello che cercherò di fare, soffermandomi solo su un paio di punti, avvantaggiandomi del fatto che altri colleghi hanno già toccato i due aspetti che volevo trattare: da un lato, l'esposizione al rischio e la copertura di questo rischio da parte delle imprese e, dall'altro, il problema delle innovazioni istituzionali che sono implicite nel processo di cambiamento della Politica agricola comunitaria (PAC).

Diversi interventi hanno già evidenziato che una delle poche cose sicure che ci riserverà il futuro sarà un aumento della volatilità dei prezzi – lo hanno detto sia Giovanni Anania che Gabriele Canali, con accenti un po' diversi: Giovanni sottolineava come probabilmente ci sarà un andamento decrescente dei prezzi all'interno dell'Unione europea, mentre Gabriele evidenziava come probabilmente la dinamica dei prezzi a livello mondiale sarà crescente. Tutti e due, però, hanno insistito sull'esistenza di questo problema, da cui l'interesse, la necessità direi, per la costituzione di reti di sicurezza sociale, di sistemi di assicurazione del rischio, in modo da consentire – come ha detto molto bene Antonio Cioffi – la possibilità di *consumption smoothing*, cioè l'omogeneizzazione dei consumi nel corso del tempo da parte delle famiglie degli agricoltori.

Rispetto a questo problema, uno degli aspetti rimasti sullo sfondo, credo solo perché veniva dato per scontato, è quello del credito e dell'accesso al credito. Il credito è, ovviamente, esso stesso uno strumento, per quanto parziale, di *consumption smoothing*, nel senso che il consumo è comunque uno strumento che consente azioni di trattamento *ex post* del rischio. Un primo punto, al riguardo, è verificare se esistono spazi per nuove e specifiche modalità di credito al consumo per gli agricoltori, giustificabili sulla base del riconoscimento della particolare esposizione al rischio di questa categoria: rischi di prezzo dovuti alla caratteristica condizione di mercati *flex price* delle merci agricole (in particolare nell'attuale contesto della globalizzazione) e rischi ambientali amplificati dal cambiamento climatico in atto. In sostanza, si tratta di riconoscere che le fluttuazioni interannuali dei ricavi rivestono una rilevanza particolare per questa categoria di operatori e ciò rende opportuno offrire strumenti privatistici in grado di trattare questa tipologia di rischi, lasciando ad

\* Dipartimento di Economia Agraria, Università di Firenze.

altri strumenti, più sofisticati, il trattamento *ex post* di rischi particolari (*cat bonds*, *weather derivatives*, contratti *futures*, ecc.).

Tuttavia, il problema dell'accesso al credito non è solo rilevante per il consumo, ma è anche un problema che, nel momento in cui pensiamo di mettere in piedi politiche per la qualità, politiche che siano di sostegno all'innovazione, politiche di sostegno all'ammodernamento delle strutture, assume ovviamente un valore fondamentale anche come credito all'investimento. Si tratta di un aspetto cruciale per poter competere nei mercati globalizzati, in cui la competizione è sempre meno basata sui vantaggi comparati, per diventare ogni giorno di più una competizione posizionale, in cui il contenuto di reputazione dei beni scambiati è il vero fattore determinante. La costruzione della reputazione è un processo di lungo periodo, che richiede il coordinamento delle diverse componenti del sistema agroalimentare, ma che necessita sicuramente di investimenti che consentano l'ammodernamento delle strutture, l'innovazione tecnologica, il perseguimento di politiche di qualità, la costruzione e la difesa di un'immagine sui mercati internazionali. E ciò è tanto più necessario quanto più si parta da condizioni di forte sottocapitalizzazione e da dimensioni di scala relativamente modeste, come nel caso delle imprese italiane.

Il secondo aspetto che volevo sottolineare è collegato al problema dell'innovazione istituzionale. Angelo Frascarelli affermava che sarebbe necessario mantenere i pagamenti diretti. Se non ho capito male, egli sosteneva che il mantenimento dei pagamenti diretti sarebbe giustificato perché in tal modo, in buona sostanza, si mantiene in vita l'agricoltura. Anch'io, come Alessandro Corsi, temo che questo non sia sufficiente. In altri termini, credo che esista un problema fondamentale di giustificazione, di credibilità, che almeno da Agenda 2000 in poi è stato sottolineato a chiare lettere: non è possibile decidere trasferimenti di risorse a vantaggio di un settore economico o di una categoria sociale se non ci sono giustificazioni sufficienti. Al riguardo, oltre a tutte le motivazioni che sottolineava Alessandro Corsi circa la difficoltà di poter giustificare in maniera convincente questo trasferimento di risorse all'agricoltura, io vorrei provare ad evidenziare anche un altro aspetto, connaturato all'esercizio dell'agricoltura ed alla sua multifunzionalità.

Non so fino a che punto ci spingeremo con la condizionalità, cioè non so se arriveremo veramente a quello che Fabrizio De Filippis richiamava alla fine della sua presentazione, quando parlava della necessità di essere maggiormente selettivi nel sostegno, prefigurando un approccio contrattuale tra beneficiari e pubbliche amministrazioni, affinché tale sostegno vada alle imprese realmente produttive, a nuovi progetti, e non a finanziare una nuova rendita: io non avrei saputo dire meglio. Però, il problema fondamentale è che quando parliamo di questo tipo di rapporti contrattuali, stiamo parlando di contratti il cui oggetto è rappresentato da esternalità (positive) che in agricoltura sono generalmente

*non-point source*, cioè diffuse sul territorio. In questo caso bisogna per forza andare ad un approccio che è di tipo contrattuale su base locale, al fine di superare il problema delle asimmetrie informative tra il principale (l'amministrazione pubblica) e l'agente (l'impresa agricola).

Allora, se di questo si tratta, potremmo avere un problema: tutti noi abbiamo sottolineato che esiste anzitutto un'esigenza di semplificazione, riferendoci in prima battuta alla semplificazione normativa. E tutti abbiamo giudicato con favore il passaggio dalla pleora di regolamenti che avevamo fino a poco tempo fa ai quattro regolamenti attuali. Tuttavia, un primo punto che vorrei sottolineare, è il dubbio che questo significhi poi, nella pratica, una semplificazione delle procedure e dell'attuazione di questi regolamenti. Un secondo punto, collegato a questo, fa riferimento alla necessità di miglioramento del capitale umano. Molti di noi hanno sottolineato che esiste una necessità di miglioramento del capitale umano dal punto di vista delle imprese e dei servizi alle imprese. Forse dobbiamo cominciare a renderci conto che, se quella indicata in precedenza (cioè, maggiore selettività, approcci contrattuali, ecc.) è la strada che stiamo imboccando, esiste anche un problema di formazione del capitale umano nella pubblica amministrazione, la quale deve monitorare, valutare, gestire, insomma deve far marciare questo tipo di politiche. Se ciò non viene attuato, probabilmente la giustificazione del trasferimento al settore agricolo non potrà stare in piedi, perché non potrà essere dimostrato quali servizi l'agricoltura "produce" in cambio di questi trasferimenti.

Peraltro, il problema della giustificazione dei trasferimenti ad un particolare settore non attiene soltanto all'agricoltura: in agricoltura, è molto più evidente che in altri settori, ma esiste anche altrove. Pensate soltanto a tutto quanto è stato detto con riferimento alle bioenergie. Io sono assolutamente d'accordo con Annalisa Zezza e con Daniele Rama quando avanzavano una serie di dubbi sul fatto che, in generale per l'Europa e in particolare per l'Italia, le bioenergie possano essere un'attività efficiente dal punto di vista energetico, date le condizioni che abbiamo. Se così è, io credo che anche per quanto riguarda le bioenergie si ponga un problema di credibilità e di giustificazione del sostegno di cui esse godono. Infatti, non si riesce a capire perché siano giustificati trasferimenti a questo settore, se il costo energetico dell'utilizzazione di mais o barbabietole per produrre biocarburanti è più o meno uguale alla quantità di energia che viene prodotta (mentre probabilmente è molto più efficiente investire in settori come quello del solare termico, per non parlare del fotovoltaico). Allora, come al solito, a parte la suggestione e la sollecitazione, cerchiamo di non innamorarci di qualche cosa che probabilmente è poco giustificabile e anche poco adatta per gran parte delle condizioni strutturali dell'agricoltura italiana.

## PIETRO SANDALI\*

Innanzitutto permettetemi di salutarvi. Lo faccio alla fine dei lavori; purtroppo quando abbiamo fissato questa data l'agenda era vuota, poi ci siamo complicati la vita e vi chiedo perdono per questo. Un ringraziamento a ognuno di voi per aver accettato di partecipare a questa giornata. Quando abbiamo ragionato con Fabrizio De Filippis e gli altri amici dell'opportunità di allargare la discussione del Gruppo 2013, voleva essere un modo per non parlarci addosso sulle diverse questioni, ma per estendere la discussione ad una platea più ampia.

Ho ascoltato – e me ne dispiaccio – solo una parte degli interventi, ma capisco che sono stati trattati molti temi. Sono temi che puntualmente, nel Gruppo 2013 e nell'ambito di Coldiretti, ci poniamo e valutiamo quotidianamente, anche se poi ovviamente, come organizzazione, svolgiamo attività per accompagnare le imprese socie, sicuramente diverse da quella di studio che svolgete voi. Le riflessioni che possono emergere da questi lavori ci interessano comunque molto e spero che ci possano essere anche appuntamenti successivi, magari con un ordine del giorno più preciso, perché è chiaro che i temi che emergono sono tantissimi e ognuno degli argomenti sicuramente merita un maggiore approfondimento.

Senza dilungarmi troppo, vorrei sottolineare l'importanza di alcuni ragionamenti emersi; trovo di enorme interesse le considerazioni che ho ascoltato sui temi dei cambiamenti nelle politiche, nei consumi e dei cambiamenti climatici; dell'apertura dei mercati e della globalizzazione; sul problema di dare trasparenza al settore agroalimentare e non solo al settore agricolo. Spesso, infatti, si fa un po' di confusione nel mettere a fuoco il problema delle filiere, ponendo al centro solo l'impresa agricola. Mi pare però che uno degli interventi, quello di Paolo Sckokai, abbia sottolineato chiaramente che c'è un problema di frammentazione, non solo dell'impresa agricola, ma anche dell'industria agroalimentare, e lo condivido. A proposito di trasparenza e semplificazione, non so se passare da ventuno a quattro regolamenti comunitari è il modo per semplificare; anzi, così come è fatta, la semplificazione rischia di complicare ancora di più.

Esiste poi una complicazione applicativa, che viene dagli apparati pubblici: si tratta di un problema generale ma pur sempre reale, come quello della condizionalità che, nei termini in cui si è detto, condivido molto. Spesso non la applichiamo e la stiamo riducendo ad una barzelletta perché non riusciamo, e mi

\* Responsabile Area Azione Economica Coldiretti.

rivolgo ad Antonio Falessi, a controllarla. La burocrazia ci dice che non riesce a controllarla, quindi è meglio tenerla semplice e così ci siamo salvati l'anima. Voglio dire che c'è un forte problema di regole, sì comunitarie, ma ancora di più nazionali che complicano l'applicazione delle novità comunitarie e non solo. Abbiamo bisogno di adeguare tante norme giuridiche nazionali, ma c'è una forte necessità di riscrivere le regole giuridiche, anche a livello comunitario, guardando più alla produzione e al territorio che non al commercio. Oggi sbattiamo la testa su regole commerciali comunitarie scritte quando i bisogni dei cittadini europei e delle imprese erano diversi.

E' il problema degli strumenti che il sistema può avere a disposizione. Quando Corrado Giacomini, citando un argomento a lui molto caro, parla del problema associativo, del problema della cooperazione, occorre ricollocare questi strumenti perché li stiamo bruciando. Vi invito a leggere, sulla questione dell'ortofrutta, la relazione della Corte dei Conti europea e la relazione dell'Antitrust italiana per vedere che cosa scrivono e qual è il rischio che si sta correndo. Tutto ciò per dire che spesso anche noi, come organizzazione, sparando in alto perché ci dobbiamo far sentire in quanto è il nostro mestiere, rischiamo di non essere capiti dagli addetti ai lavori. Tuttavia, il workshop di oggi è anche una di quelle occasioni per approfondire, capire che c'è un'idea, una progettualità che, per l'amor di Dio, non vuol essere il pensiero unico perché sicuramente, come emerge da ciò che è stato detto, è chiaro che nel settore alimentare non ci può essere un pensiero unico e va colta tutta una serie di aspetti, di opportunità, di cambiamenti. Negli ultimi anni non solo il nostro paese, ma l'intera Europa hanno dovuto affrontare moltissimi cambiamenti, come ad esempio l'allargamento ai paesi dell'est, che hanno una situazione completamente diversa dalla nostra, ma che sono Europa anche loro. Oggi quindi nell'andare oltre, nelle decisioni che prenderà, la Commissione non può non tenere conto dei dieci, dodici o tredici paesi, o quanti saranno, che hanno una situazione diversa e che sono politicamente alla pari dell'Italia, della Francia e degli altri.

Sono d'accordo con Roberto Henke, il termine "multifunzionale" dovremmo approfondirlo e capire cosa vuol dire, però parlare dell'impresa agricola che presidia il territorio credo che dia già l'idea del ruolo che essa può svolgere. I concetti di multifunzionalità, pluriattività, ecc. li dobbiamo comunque far esplodere, perché in questi concetti c'è chiaramente la via per cogliere tutta una serie di situazioni e opportunità per le imprese e per i territori.

Sul tema delle produzioni e dei mercati della qualità o non qualità, credo che ci sia un problema con i prodotti nobili (le DOP), legato al ruolo dei consorzi di tutela, così come sono organizzati, e al concetto stesso di "tutela". Se non riusciamo a forare i mercati con i prodotti DOP, IGP, eccetera, oppure se siamo molto, molto lenti nel forare i mercati con questi prodotti, non possiamo pretendere che solo con le grandi produzioni si vada molto lontano. Insomma, in

breve, riteniamo che ci siano molte facce della medaglia da dover affrontare, si sta riscrivendo tutto con un mercato molto più ampio, molto più concorrenziale, con una domanda molto differenziata, tant'è vero che ci piace dire che non esiste un mercato, esistono più mercati come esistono più domande: si beve il Tavernello, ma si beve anche il vino pregiato, dal Montalcino, all'Amarone o quant'altro. E' chiaro che saremmo stupidi se non sfruttassimo le diverse opportunità, però non possiamo rispondere con lo stesso strumento e allo stesso modo su mercati diversi che manifestano domande diverse: esistono i mercati esteri, ma esistono anche i mercati interni, quelli locali. Credo che ci sia la necessità di approfondire tutti questi aspetti.

Stiamo tentando, con le nostre forze, di ragionare e mi farebbe molto piacere condividere le nostre riflessioni con un tavolo di questo tipo. Se, come stiamo facendo, ci poniamo in questo ruolo di approfondimento e studio, noi come addetti ai lavori e non come organizzazione, oltre a fornire un servizio al nostro datore di lavoro, svolgeremo un'attività utile anche per il paese.

Mi chiedevo se avevate affrontato il tema dei numeri del settore. E' vero, ad esempio, che esiste il problema dell'innovazione e dell'invecchiamento dell'imprenditore, non possiamo certo dire il contrario, però ci sono anche tante imprese giovani, indipendentemente dall'età, che stanno investendo e si stanno posizionando diversamente; quelle sono aziende che vanno messe sotto la lente di ingrandimento per capire come mai alcune imprese hanno successo e altre no. Questo capita al nord, al sud, nelle zone interne, nelle zone più favorevoli delle pianure del nord e trasversalmente in tutti i comparti, quindi ecco che i numeri ci aiutano forse a mettere meglio a fuoco quelle che possono essere le questioni da affrontare e come affrontarle.

Da questo punto di vista, la Coldiretti è in grado di fornirvi questi mezzi e quindi avere con voi la possibilità, se lo ritenete opportuno, di portare avanti un discorso di questo tipo, da parte nostra con un'ambizione o con un sogno che è partito nel 1997: di poter fare del settore agricolo e agroalimentare un settore normale. Non abbiamo grandi pretese, vorremmo dare la possibilità alle imprese di sfruttare quelle che sono le regole del mercato, perché molto probabilmente lì c'è il vero volano per la loro attività, che solo le regole o i finanziamenti non permettono di sfruttare.

Volevo innanzitutto fare qualche precisazione sul problema degli aiuti disaccoppiati che giustamente Angelo Frascarelli ci ha presentato come quello che rimane della PAC “dopo aver svuotato tutto”. Ciò che resta sono appunto gli aiuti disaccoppiati, che hanno una storia che conosciamo bene, in quanto il loro ammontare dipende essenzialmente dal livello storico di aiuti diretti ricevuto da ciascuna azienda.

Mi sembra importante sottolineare il fatto che tendiamo spesso a parlare di aiuti disaccoppiati usando questo aggettivo come se davvero fossero totalmente neutri rispetto all’impatto che hanno sul settore agricolo e sul comportamento dell’imprenditore. In realtà, questo è tutt’altro che scontato: anzi, i risultati recenti della ricerca in questo campo mostrano, anche attraverso misure empiriche, che esiste tutta una serie di motivi per non considerare pienamente neutre queste forme di sostegno. Qualcuna di queste ragioni, che derivano dalla disponibilità “sicura” di tali somme di denaro per gli agricoltori, è stata evidenziata negli interventi precedenti (la riduzione del rischio per l’imprenditore, l’impatto sugli investimenti aziendali, la riduzione dei vincoli sul credito, ecc.).

Qual è la conseguenza pratica di questa osservazione? A mio avviso, non saranno soltanto considerazioni interne di bilancio e/o di equità a portare verso una riduzione del sostegno, ma proprio perché questo sostegno non è perfettamente neutro, mi aspetto che ci sia una spinta anche a livello internazionale. Giovanni Anania, nel suo intervento, ha solo accennato a questo problema, ma mi risulta che, qualche mese fa, uno dei temi di dibattito tra i negozianti in sede WTO fosse la ridiscussione delle regole della *green box*, che sarebbe ovviamente un problema non da poco per quanto riguarda gli aiuti introdotti dall’Unione europea. Questo tema è portato avanti sulla base delle argomentazioni che indicavo un attimo fa, in particolare dall’India, per cui prevedo che la pressione diventi forte anche a livello internazionale. Quindi, se si verificano i problemi di cui parlava Alessandro Corsi, è politicamente difficilissimo modificare la struttura di questi pagamenti così come si è consolidata nel tempo. Ciò richiederà probabilmente tempi lunghi e credo che non potremo dilazionare all’infinito una decisione su questo tema, perché se non la prenderemo da soli, probabilmente ci verrà in qualche modo imposta. Riconoscendo che, alla fine, non possiamo sostenere con cifre molto significative un settore come l’agricoltura, perché in qualche modo sarebbe una forma di concorrenza sleale nei confronti di quei paesi che non se lo possono permettere.

\* Istituto di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore.

Allora, in una prospettiva del genere – e questo è l'unico altro punto che solleva – credo che quanto sottolineavo un attimo fa sia un ulteriore argomento per dire che c'è bisogno di un cambiamento culturale da parte di chi opera in questo settore, cioè è necessario arrivare a comprendere che i risultati delle imprese del settore agroindustriale nel suo complesso, non solo le imprese agricole in senso stretto, dipenderanno sempre meno dalle decisioni che verranno prese a livello della PAC. E' necessario quindi che questo messaggio passi e non è detto che non sia almeno in parte già passato. Credo, ad esempio, che i produttori di Grana Padano e di Parmigiano Reggiano siano ormai diventati perfettamente consapevoli che i prezzi dei loro prodotti non dipendono dal prezzo di intervento del latte scremato in polvere piuttosto che dalle quote latte o dai sussidi all'esportazione. I prezzi che riescono a strappare dipendono infatti in misura cruciale, da un lato, dalla capacità delle loro imprese di programmare la produzione e, dall'altro, da quella di attuare strategie adeguate per l'esportazione (che rappresenta il grande mercato di questi prodotti, visto che in Italia non possiamo certo pensare a un'esplosione di consumi di formaggio Grana) o nei rapporti con la distribuzione moderna. Quindi credo davvero che ci sia bisogno di questo cambiamento culturale e credo che, se occorre una politica, questa politica, come ha già sottolineato qualcun altro in precedenza, non debba per forza essere una politica europea, ma può essere una politica nazionale o anche regionale, che assomiglia alle politiche che si decidono per altri settori produttivi.

Penso ad una politica fatta soprattutto di servizi alle imprese, quindi di sostegno all'internazionalizzazione, di sostegno all'innovazione, per non continuare a nutrire speranze in una PAC che non può dare più di tanto e, se per caso tarderà nel modificarsi, sarà costretta comunque a farlo a causa degli eventi esterni. Credo che la risposta più intelligente sia di mettere in campo da subito, senza aspettare una ulteriore riforma della PAC, una politica che aiuti questo settore nel suo complesso, perché non c'è solo l'agricoltura, ci sono anche le industrie di trasformazione e, per esempio, se parliamo di frammentazione del tessuto produttivo, non c'è solo l'agricoltura frammentata, ma spesso anche l'industria di trasformazione nel nostro paese è estremamente frammentata e ha bisogno di politiche adeguate per favorire la concentrazione dell'offerta, rapporti adeguati con i mercati esteri, con la distribuzione, ecc.

In definitiva, credo che non manchino le opportunità per mettere in atto qualcosa già da subito e già a livello non necessariamente europeo, ma anche a livello nazionale o locale, come del resto anche altri colleghi hanno sottolineato.

Moltissime cose sono state dette e quindi vorrei fare un intervento su un tema specifico. Siamo concordi nel riconoscere che c'è uno stringente vincolo nella spesa delle politiche agricole comunitarie. Però l'altra sicurezza che abbiamo è che ci sarà uno spostamento di risorse dal primo al secondo pilastro. Quindi il problema, se dobbiamo guardare al futuro delle politiche comunitarie, è quello di riqualificare questo secondo pilastro cercando di vedere come utilizzare al meglio queste risorse aggiuntive.

Perché dico enfasi sul secondo pilastro? Perché anch'io concordo con Analisa Zezza, sul fatto che la condizionalità è uno strumento che ha una scarsissima visibilità a livello sociale. Inoltre, essa è caratterizzata da una forte transitorietà, poiché perde la sua potenzialità nel momento in cui, come sicuramente succederà nei prossimi anni, si riduce l'entità degli aiuti diretti. Quindi l'enfasi deve essere posta, in termini di prospettiva di lungo periodo, proprio sulla riqualificazione del secondo pilastro. E per farlo è necessario disegnare una politica agricola che incentivi beni e servizi pubblici che sono apprezzati dalla società.

Fatta questa premessa, volevo fare riferimento a uno specifico tema che è quello dei cambiamenti climatici. Penso che dovremmo rivederci con Gianni Silvestrini perché, secondo me, è utile capire meglio le relazioni che esistono tra cambiamenti climatici e settore agroforestale. Credo che sia estremamente utile passare addirittura a una fase più operativa per cercare di quantificare i potenziali effetti di questi cambiamenti climatici sul settore agroforestale. E' necessario appurare quanto questi cambiamenti avranno realmente l'effetto di aumentare la fluttuazione dei redditi agricoli, di abbassarne i livelli medi, di modificare le modalità d'uso delle risorse e, in particolare, le risorse ambientali come l'acqua: risorsa cruciale per molte aree e per molte produzioni italiane.

L'altro aspetto da inserire nell'agenda di lavoro dei prossimi anni è il ruolo che le politiche agroforestali possono avere proprio in questo specifico settore dei cambiamenti climatici. Per fare ciò, è opportuno guardare sia alle finalità che agli strumenti che possono essere messi in piedi. Per quanto riguarda questi aspetti ci sono, secondo me, delle opportunità da cogliere. La prima è che il comparto agroforestale ha un ruolo importante nella gestione dei gas a effetto serra e quindi un effetto molto rilevante dal punto di vista dei cambiamenti climatici. La seconda opportunità è che c'è un'elevatissima sensibilità sociale su questo tema e quindi c'è una domanda, da parte della società, di politiche che

\* Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale, Università della Tuscia.

possono in qualche modo gestire questo problema altamente avvertito a vari livelli, sia internazionali che europei. L'altro aspetto è che questi cambiamenti climatici, come ci ha indicato Gianni Silvestrini, riguardano e riguarderanno probabilmente molto l'Europa meridionale, diciamo del Mediterraneo. Quindi dovremmo essere particolarmente attenti a questo tema soprattutto in un'ottica di interesse nazionale.

Ma che ruolo possono avere le politiche agroforestali nella gestione dei cambiamenti climatici? A mio avviso, si possono immaginare politiche agroforestali che, in primo luogo, aiutano il settore agricolo ad adattarsi ai mutamenti. Qui dobbiamo intervenire con misure anche strutturali di lungo periodo, utilizzando politiche che guardano in termini di medio-lungo periodo e che assistono l'adeguamento delle aziende agricole, ma in generale del settore agroforestale, alle nuove condizioni. In secondo luogo, è necessario prevedere politiche che aiutano nelle azioni di mitigazioni degli effetti. In questo senso – e mi ricollego anche a quello che diceva Antonio Cioffi – c'è spazio per strumenti privati (probabilmente perfezionabili), ma c'è ampio spazio anche per strumenti pubblici, appunto da identificare all'interno delle politiche agricole e agroforestali comunitarie.

Ovviamente, ci sono anche numerose difficoltà nell'affrontare questo problema e, tra di esse, io ne vedo una politicamente rilevante. Se è vero che questi cambiamenti climatici avranno degli effetti particolarmente severi nelle aree dell'Europa meridionale, è evidente che una politica mirata alla risoluzione di tali problemi comporterà necessariamente una modifica dei flussi finanziari degli aiuti, diciamo del sostegno finanziario di politica agroforestale tra i paesi dell'Unione europea. Ciò creerà una fortissima tensione, rafforzando quanto detto da Alessandro Sorrentino sul “vincolo redistributivo”.

Per concludere, ritengo che quello del possibile ruolo delle politiche agroforestali nella gestione dei mutamenti climatici è un tema che riguarda un futuro non prossimo, in cui ci sono molti elementi di incertezza e di scarsa conoscenza, ma reputo che, dal punto di vista dell'atteggiamento e dell'interesse anche nazionale, è uno di quei campi in cui è opportuno essere propositivi. La mia sensazione è che questo tipo di interventi potrebbe avere un ruolo abbastanza importante e trovare anche un certo *appeal* a livello comunitario, vista la fortissima sensibilità sociale sul tema. Quindi, considerato che parliamo di interessi nazionali e alla luce del ruolo che il nostro paese svolge nell'area mediterranea, sarebbe opportuno operare in termini concreti e propositivi, sviluppando già da subito l'analisi e il dibattito sul potenziale ruolo delle politiche agroforestali rispetto al tema dei mutamenti climatici.

## ALESSANDRO SORRENTINO\*

Relativamente ai recenti sviluppi della Politica agricola comunitaria (PAC) e a quanto ci aspetta dopo la riforma Fischler, volevo focalizzare il mio intervento su due aspetti che non andrebbero sottovalutati: l'aspetto istituzionale e quello dell'innovazione.

Guardando alla PAC dopo il 2013, ci sono alcune questioni fondamentali da porsi: chi governerà l'agricoltura dopo il 2013? L'aggettivo "comunitario" ha ancora senso di esistere? A mio avviso, ci si dimentica spesso che, al di là dell'introduzione del disaccoppiamento integrale del sostegno, la vera portata innovativa della riforma Fischler, sotto il profilo istituzionale, è stata quella di introdurre sostanziali elementi di rinazionalizzazione nella gestione del cosiddetto primo pilastro della PAC. In buona sostanza si è detto: esiste una torta (ovvero le risorse finanziarie messe a disposizione della PAC fino al 2013, in virtù dell'accordo Schroeder-Chirac del 2002), ripartiamo le fette della torta tra i commensali e diamo a ciascuno la possibilità di mangiare la propria fetta come e quando vuole, sia pure nel rispetto di alcune norme "di buona educazione". In questo senso, il regolamento n. 1782, più che un effettivo regolamento, assume la connotazione di una direttiva quadro; non a caso si è fatto a più riprese riferimento alla riforma del 2003 come un sorta di *menù alla carte*.

La mia opinione è che questa scelta politica, effettuata nel 2003, sia destinata ad avere effetti giganteschi sulle trattative che ci vedranno impegnati nel 2013, se non prima. Ci troveremo, infatti, di fronte a tanti Stati membri, ognuno dei quali avrà definito e messo in opera una determinata traiettoria di implementazione della riforma. Tante traiettorie differenti, quindi, alcune delle quali difficilmente reversibili, soprattutto in considerazione delle condizioni politiche interne che le hanno determinate e degli equilibri distributivi che ne sono seguiti.

Come si farà a trattare una politica agricola comune in queste condizioni? Ritengo che di fatto, per quanto sotto traccia, questo problema sia ben noto alle autorità che guidano la PAC da Bruxelles. In molte dichiarazioni della Commissaria Fischer Boel, dietro alla parola d'ordine "semplificazione", penso si possa leggere la consapevolezza di questo problema ed anche qualche indicazione di massima sul come recuperare una certa omogeneità nella PAC. La necessità di rendere quanto più possibile omogenei i titoli sul pagamento unico, ed alcuni documenti che, sia pure non esplicitamente, sembrano indicare nella regionalizzazione una possibile soluzione al problema, è un segnale abbastanza evidente di una volontà di riprendere le fila di una politica "comune" che la riforma del 2003

\* Dipartimento di Studi Aziendali, Tecnologici e Quantitativi, Università della Tuscia.

ha messo seriamente in discussione. Se ciò è vero, non è da escludere che si stiano creando tutte le premesse per un potenziale conflitto, più o meno latente, tra l'Europa e la Commissione, da una parte, e gli Stati membri, dall'altra. E' lecito infatti attendersi che gli Stati membri, ora che hanno ottenuto il bottino ed ampi margini di manovra sul come utilizzarlo, ben difficilmente saranno disponibili a rimetterlo in una cassa comune. Saranno gli esiti di questo potenziale conflitto a fornire gli elementi necessari per rispondere alla domanda su chi governerà l'agricoltura dopo il 2013.

La mia opinione è che difficilmente con la "semplificazione" la Commissione riuscirà a ridare una connotazione comunitaria a politiche agricole, o meglio a meccanismi di distribuzione del sostegno, ormai marcatamente avviati su traiettorie differenti. In che modo, allora, l'Europa potrà recuperare quella centralità nel governo dell'agricoltura che ha avuto per quasi mezzo secolo? Certamente, nel momento in cui la Commissione ha perso il controllo sul portafoglio dell'agricoltura, è verosimile attendersi che ben difficilmente avrà l'interesse, oltre che la possibilità, di rialimentare quel portafoglio con risorse comuni. Da una rinazionalizzazione nella gestione del primo pilastro della PAC ad una rinazionalizzazione anche sotto il profilo finanziario, il passo è breve. Sono queste le condizioni politiche che potrebbero catalizzare quel passaggio, a cui ha fatto riferimento Roberto Esposti, da un sostegno spesa-tasse ad una politica di regole, ovvero da una politica redistributiva ad un intervento di carattere eminentemente regolatorio e quindi anche ad un governo dell'agricoltura di natura profondamente differente da quello che ha caratterizzato la PAC fino ad oggi.

Un altro aspetto importante sotto il profilo politico-istituzionale è stato sottolineato da Daniele Bianchi, che ci ha ricordato il processo in atto verso un nuovo trattato istituzionale. Soprattutto in materia di procedure legislative, ciò potrebbe comportare una radicale modifica del contesto istituzionale e del processo decisionale che presiede la formulazione della PAC. Se veramente l'agricoltura, unico settore fino ad oggi nel quale si legifera ancora con la procedura della consultazione, entrasse nella ormai quasi generalizzata procedura di codecisione, questo cambierebbe enormemente gli attori in gioco, con effetti sui meccanismi di governo della PAC, se di PAC si potrà ancora parlare. Nella storia della Comunità prima e dell'Unione poi, ogni passo verso una maggiore integrazione istituzionale – dal compromesso di Lussemburgo al suo indebolimento, dal suffragio universale del Parlamento europeo al binomio sempre più stretto tra Commissione e Parlamento – ha comportato di riflesso un potenziamento del potere e del ruolo politico della Commissione. Da un ruolo di neutrale mediazione tra gli interessi degli Stati membri, essa è venuta ad assumere una sempre più decisiva funzione di indirizzo nella formulazione delle politiche comuni. E' assolutamente evidente qual era il ruolo della Commissione nelle cosiddette maratone sui prezzi agricoli e quale è stato, in periodi più recenti, il ruolo della pro-

posta politica della Commissione nella riforma del 2003, come anche in quella del 1992. Tutto ciò contribuisce a sottolineare come, nel valutare i possibili scenari futuri della PAC, non sia pensabile prescindere da questi aspetti di carattere istituzionale che contribuiranno a modificare radicalmente la geografia di chi governerà la politica agricola in Europa.

Due parole, infine, riguardo alla questione innovazione – aggiustamento – competitività, che è stata sollevata a più riprese nel corso di questo interessante workshop. Ricordo, a questo proposito, che uno dei padri dell'economia dell'innovazione, Joseph Schumpeter, poneva all'origine dei processi innovativi due soggetti: l'imprenditore, nel caso dell'innovazione *learning by doing*, e la grande impresa diversificata, nel caso dell'innovazione *science based*. Vale allora la pena di chiedersi quale possa essere la capacità innovativa della nostra popolazione agricola oggi, trattandosi di una popolazione agricola fortemente invecchiata, il cui orizzonte temporale è molto breve, e che per giunta, nel corso di questi anni, è stata profondamente “male educata”. Ovviamente non nel senso di “maleducata-cafona”, ma di educata male in quanto abituata a chiedere e a ricevere sussidi, piuttosto che ad individuare quelle innovazioni organizzative e di impresa che la avrebbero potuta rendere competitiva in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. Guardiamo anche a quelle politiche che spesso vengono ritenute “virtuose”: ad esempio la politica per la qualità. Quale può essere l'innovazione di prodotto, quando essa si vuol promuovere con una politica che è quella delle DOP-IGP, ovvero con una politica che guarda solo all'agricoltura e non al complesso del sistema agroalimentare? Può una politica orientata a promuovere un'innovazione di prodotto prescindere dal ruolo e dalle funzioni dell'industria di trasformazione, così come della distribuzione? E' noto come, nella stessa catena centrale dell'innovazione, la distribuzione assuma una funzione fondamentale nel dettare gli indirizzi e le traiettorie dei processi innovativi.

In definitiva, in un panorama di questo tipo, mi sembra di scorgere elementi contrastanti. Da una parte, un potenziale umano che oggi si rivela molto povero in termini di capacità e sensibilità innovativa. Dall'altra, molte opportunità per fare una politica efficace in questo senso, a condizione che si guardi essenzialmente alla promozione di un effettivo ricambio generazionale ed al coinvolgimento reale di tutti quei soggetti che svolgono funzioni imprenditoriali nell'articolato mondo dell'agroindustria e non soltanto in quello sempre più ristretto dell'agricoltura. Se si vuole fare una politica per la qualità che sia davvero orientata a potenziare la posizione contrattuale dell'agricoltura rispetto ai suoi interlocutori commerciali, in un mondo in cui c'è il rischio che la GDO arrivi a mangiarsi fra un po' anche la Barilla, francamente mi sembra una sorta di lotta contro i mulini a vento.

Vorrei raccogliere alcune sollecitazioni che sono emerse sul tema delle bioenergie e ricondurle un po' al dibattito più generale.

A mio avviso, una cosa importante che non è stata detta negli interventi che mi hanno preceduto è che stiamo parlando di un settore che, con l'eccezione del Brasile, è fortemente sostenuto; in nessun paese del mondo sviluppato la produzione di biocarburanti è oggi possibile in assenza di sostegno pubblico. Si tratta di un sostegno pubblico che prende forme diverse: dall'aiuto alla produzione della materia prima alla protezione del mercato interno attraverso tariffe all'importazione, alla defiscalizzazione, alla fissazione di standard di miscelazione che, combinati con la protezione tariffaria, costituiscono un sostegno dell'offerta oltre che della domanda. Secondo le stime dell'OCSE, il sostegno ai biocarburanti, che oggi rappresentano circa il 3% del consumo complessivo di combustibili per i trasporti, ammonta a dieci miliardi di dollari l'anno. Arrivare a soddisfare gli obiettivi in termini di standard – che sia l'Unione europea che gli Stati Uniti si sono dati – vorrebbe dire moltiplicare per cinque questo sostegno, cioè arrivare ad una quota di aiuti che più o meno corrisponde alla metà del sostegno che viene oggi accordato ai prodotti agricoli. Se prima Daniele Bianchi diceva che non è opportuno trasferire il sostegno dal settore agricolo al settore assicurativo, il ragionamento sui biocombustibili è più o meno analogo. E' opportuno cioè chiedersi fino a che punto scommettere su queste produzioni vuol dire sostenere l'agricoltura. Si tratta di filiere complesse, in cui agiscono un consistente numero di soggetti, molto più forti e strutturati che nel settore agricolo. Che capacità ha il settore agricolo di appropriarsi di una parte di questo sostegno, sempre ammesso che si riesca a costruire la filiera? Quello del Brasile è un caso diverso, perché il Brasile, che ha cominciato una politica a favore del bioetanolo negli anni settanta, ha un'efficienza economica altissima nella produzione della canna, ma soprattutto nella trasformazione con impianti che possono lavorare tutto l'anno; ha la possibilità – a differenza di tutti gli altri paesi – di passare da una produzione all'altra (mi riferisco all'etanolo o allo zucchero) in qualsiasi momento, in relazione all'andamento dei corsi mondiali. Si parla, nella letteratura economico-agraria, di sostegno nascosto, che in questo caso si è concretizzato attraverso alte percentuali di miscelazione. In questo modo, il Brasile ha sostenuto la propria produzione di zucchero, data la sua natura di grande produttore, quindi è un caso completamente diverso.

\* Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).

Oggi, due parole chiave hanno caratterizzato il nostro dibattito: “competitività” e “sostenibilità”. Siamo di fronte a delle produzioni che per noi, Italia, ma anche per noi, Europa, non sono né competitive né sostenibili; sviluppare questo settore, anche negli Stati Uniti, ha voluto dire finora isolare il mercato interno dal mercato mondiale; il mercato europeo e il mercato statunitense sono isolati attraverso tariffe all’importazione e sono isolati attraverso standard, spesso anche giustificati in una certa misura sul piano tecnologico, come nel caso dell’importazione di olio di palma in Europa, ma che comunque agiscono da barriere non tariffarie.

Un’altra discussione, molto complessa e altrettanto rilevante, riguarda la classificazione di questi prodotti all’interno delle regole dei negoziati internazionali sul commercio. La classificazione dei prodotti svolge, infatti, un ruolo chiave nel determinare le condizioni di chiarezza, trasparenza e non discriminazione nella gestione delle tariffe. Infatti, i singoli paesi membri del WTO impongono livelli di tariffe molto diversi per singolo prodotto.

Per quanto riguarda i biocarburanti, il quadro si presenta abbastanza complesso, in quanto il principale tra loro, ovvero il bioetanolo, è classificato tra i prodotti agricoli, così come le materie prime – cereali, zucchero e semi oleosi – necessarie per la produzione dei biocarburanti.

Gli scambi di petrolio ricadono sotto le regole del GATT per i prodotti industriali e i prodotti petroliferi sono caratterizzati da un livello di tariffe basso o nullo; il biodiesel, invece, prima era classificato tra i prodotti agricoli, ma la recente decisione dell’Organizzazione mondiale delle dogane di riclassificarlo come prodotto chimico potrebbe preludere ad un suo spostamento di categoria nell’ambito dei negoziati commerciali.

L’inclusione dei biocarburanti tra i prodotti agricoli, in qualità di oli vegetali, rende possibile il sussidio della loro produzione da parte dei governi nazionali, entro le regole stabilite dall’Accordo agricolo, e le tariffe dipendono dal tipo di olio utilizzato come input nel processo produttivo. La Svezia è riuscita a importare etanolo dal Brasile a dazio zero sulla base di alcune ambiguità nella denominazione e classificazione dell’alcool, ma ha dovuto interrompere le importazioni a tariffa ridotta in seguito alle pressioni dei produttori agricoli europei. Dal punto di vista dei paesi in via di sviluppo, l’interesse è quello di includere nella lista beni che siano di interesse per questi paesi, nel senso che la liberalizzazione dei loro scambi possa portare un contributo positivo come nel caso dei prodotti naturali preferibili dal punto di vista ambientale (EPPS: *Environmental preferable natural products*).

Va considerata anche la questione dei costi di produzione, dove c’è una forte dipendenza dal mercato petrolifero. Come si ripercuote un aumento del prezzo del petrolio sui costi di produzione? La maggior parte degli studi dicono che

l'effetto dell'adeguamento del prezzo del petrolio è più forte sul livello dei costi di produzione rispetto all'effetto che ha sulla domanda di etanolo. Di notevole rilevanza è anche la questione degli OGM, che è stata toccata in altri interventi; è una questione importantissima perché la redditività di queste produzioni è data per il 50% dal sottoprodotto: il sottoprodotto è un pannello proteico, ma se contiene OGM cosa ne facciamo? In America, viene utilizzato per l'alimentazione del bestiame, sostituendo in parte i cereali entro limiti di natura tecnica, legati al fatto che la sostituzione riguarda produzioni ricche di energie vs mangimi proteici.

Infine, ci sono anche molteplici questioni ambientali rilevanti perché, a fronte di un effetto tutto sommato modesto in termini di risparmio energetico o di riduzione delle emissioni, c'è un forte impatto in termini di utilizzazione di risorse, soprattutto acqua e altri fattori produttivi. Quali sono le risposte rispetto a queste questioni? A parte le frontiere tecnologiche nelle linee cellulari, la risposta è "condizionalità", ma la condizionalità aumenta i costi di produzione. Se poi facciamo un discorso complessivo di efficienza del sistema, il protocollo di Kyoto ha definito il sistema di *emission trading*. Nel mercato delle emissioni, la riduzione di una tonnellata di carbonio costa tra i venti e i trenta dollari; oggi in Europa la produzione di biocarburanti ha un costo di duecento dollari per tonnellata. Bisogna dunque chiedersi se si tratti dello strumento più efficiente, per risolvere il problema delle emissioni e, al tempo stesso, quello del reddito agricolo. Vedo con molta preoccupazione il fatto che invece in molti paesi europei, tra cui l'Italia, di questa materia si siano appropriati in prima persona i Ministeri dell'Agricoltura. Ciò vuol dire che si attribuiscono al settore delle potenzialità che, probabilmente, non ha.



## CONCLUSIONI

*Fabrizio De Filippis*

In conclusione di questo incontro sul futuro delle politiche per l'agricoltura e le aree rurali, come coordinatore del Gruppo 2013 che lo ha promosso, desidero ringraziare in modo non rituale tutti gli intervenuti, per averci dedicato una giornata intensa di lavoro, con una discussione davvero utile e stimolante. Più in particolare, ringrazio innanzitutto Gianni Silvestrini ed i membri del Gruppo 2013 che, con i loro interventi introduttivi, hanno aperto la discussione: Giovanni Anania, Gabriele Canali, Angelo Frascarelli, Franco Sotte. Ringrazio anche Antonella Basili, Francesca Alfano e Stefano Leporati, i giovani che collaborano con il gruppo svolgendo un lavoro prezioso di supporto anche sul versante organizzativo e che si sono impegnati nella buona riuscita di questo workshop. E ringrazio Maurizio Reale e Pietro Sandali nella doppia veste con cui hanno partecipato al nostro workshop, ossia come membri del Gruppo 2013 e come membri di Coldiretti.

A proposito di Coldiretti, infine, questa organizzazione è da ringraziare non solo e non tanto per la magnifica ospitalità che ci ha offerto, ma per la lungimiranza che mostra nel promuovere una iniziativa come quella di oggi, che credo abbia tutte le caratteristiche di "bene pubblico": infatti, mettere intorno a un tavolo una serie di studiosi per discutere liberamente sul futuro delle politiche in un'ottica di lungo periodo non rientra negli obiettivi normalmente perseguiti da un'organizzazione di rappresentanza; anzi, è cosa assai difficile da ottenere, anche in ambito scientifico o accademico. Personalmente, non ho memoria di iniziative di questo tipo nella mia ormai lunga carriera di economista agrario in questo paese. E' un peccato che la coincidenza di questo workshop con un appuntamento di mobilitazione, maturato successivamente al momento in cui la data del workshop era stata decisa, non abbia consentito all'alta dirigenza di Coldiretti di essere presente al completo, ma sicuramente ci saranno altre occasioni perché ciò avvenga. E trovo quanto mai significativo, come ha opportunamente sottolineato anche Maurizio Reale nel suo intervento di saluto, che il workshop si sia tenuto ugualmente, a testimonianza del respiro ampio che si intende dare all'iniziativa e della sua totale indipendenza dall'agenda politica contingente.

Venendo al contenuto del dibattito, poche parole per richiamare alcune delle cose che sono state dette e per provare a delineare una futura agenda dei lavori.

E' stata riproposta (Maria Rosaria Pupo D'Andrea) la probabile sequenza dei futuri passaggi della nuova PAC uscita dalla riforma Fischler e l'importanza

di ciascuno di essi: la modulazione, la regionalizzazione, la condizionalità, le questioni di bilancio e mi pare che sul loro ruolo e sui termini in cui essi si pongono ci sia abbastanza accordo. Ci sono state utili sottolineature di Alessandro Sorrentino e Daniele Bianchi riguardo all'importanza che, nel percorso di ulteriore revisione della PAC, avranno gli aspetti istituzionali e le nuove regole decisionali, anche in relazione alle incognite sugli sviluppi del più generale processo di integrazione dell'Unione europea allargata.

In generale, sembra esserci accordo sugli obiettivi, sulla strada da seguire, e su questo terreno le parole chiave più spesso evocate nel nostro dibattito sono state competitività, sostenibilità, ma anche tecnologia e innovazione, sulla scorta di quanto suggerito da Michele De Benedictis. Tuttavia, molti hanno espresso dubbi sull'arsenale di strumenti di cui si dispone e sulla loro efficacia per operare nelle direzioni da tutti auspiccate. Qualcuno ha detto – mi riferisco soprattutto a Roberto Esposti – che bisogna avere il coraggio di trarre fino in fondo le conseguenze dell'abbandono della vecchia politica basata sul binomio “spesa-protezione”, per chiedersi davvero quali siano le reali giustificazioni della nuova politica: una tematica, quella delle future giustificazioni dell'intervento pubblico in agricoltura, ripresa da molti degli intervenuti (tra gli altri, Alessandro Corsi, Donato Romano, Paolo Scokoi). A questo proposito abbiamo parlato di condizionalità del sostegno, di multifunzionalità dell'agricoltura e delle esternalità e beni pubblici che essa può produrre (Roberto Henke).

Corrado Giacomini, insieme a molti altri, ci ha ricordato come non sia opportuno parlare solamente di politica agricola comune, perché in presenza di una PAC riformata e più “leggera” si aprono ampi spazi di manovra per le politiche nazionali e regionali; qualcuno – ad esempio Franco Mantino – ha osservato come già oggi, con l'arsenale di strumenti di cui tali politiche possono disporre, si può fare qualcosa; qualcun altro ha ricordato come non si possa affidare alle attuali politiche agricole il perseguimento di obiettivi cui esse sono solo in grado di contribuire in un quadro di intervento necessariamente integrato, come ad esempio sul fronte dello sviluppo territoriale e delle politiche per la coesione (Michele Pasca-Raymondo). Più in particolare, al riguardo, Antonio Falessi e Giuseppe Marotta hanno sottolineato come, nelle aree rurali, insieme alla politica agricola ci dovrebbero essere tutte le altre politiche, da gestire in modo sinergico, mentre spesso oggi accade che sul cruscotto di cui dispone il *policy maker* regionale non vi siano i bottoni giusti da spingere per portare le aree rurali verso lo sviluppo: dunque, ci vuole più integrazione e più complementarietà tra le diverse politiche.

Sul fronte di ciò che andrebbe fatto a livello nazionale oltre che comunitario, molti interventi – specialmente quello di Alessandro Corsi – hanno sottolineato la ineludibile necessità, ma anche la grande difficoltà, che le politiche nazionali e regionali siano messe finalmente in grado di intervenire in modo efficace sul

terreno dell'adeguamento strutturale della nostra agricoltura: per rilanciare il tradizionale obiettivo di rafforzamento della maglia aziendale e con una particolare enfasi sulla sempre più pressante esigenza di ricambio generazionale.

Tornando alla PAC, un richiamo abbastanza condiviso mi sembra sia stato quello sulla opportunità di superare la contrapposizione un po' artificiosa – lo hanno detto molto chiaramente Roberto Henke e Domenico Cersosimo – tra primo e secondo pilastro, tra intervento “solo” settoriale e intervento “solo” territoriale. E' chiaro, infatti, che il confine tra i due pilastri non deve essere così rigido come talvolta è presentato: molte politiche settoriali, specificamente rivolte all'agricoltura, stanno e devono continuare a stare nel secondo pilastro; così come alcuni interventi che fanno parte del primo pilastro potrebbero avere una differenziazione territoriale. Inoltre, è stato anche sottolineato come sia il caso di superare una visione semplicistica e “manichea” della distinzione tra i due pilastri, prendendo atto che non tutte le politiche territoriali sono di per sé belle e virtuose, così come non necessariamente quelle settoriali sono tutte “brutte e cattive”.

Riguardo alla evoluzione della nuova PAC, alcuni interventi hanno insistito sulla necessità di evitare di spostare in modo frettoloso e superficiale la destinazione di ampie fette del vecchio sostegno pubblico accordato all'agricoltura. Ad esempio, in relazione al problema della stabilità dei redditi agricoli e del rischio d'impresa, qualche dubbio è stato espresso sulla opportunità di finanziare in modo indiscriminato le grandi compagnie di assicurazione (Daniele Bianchi e Antonio Cioffi); sulla stessa lunghezza d'onda, molti interventi hanno raccomandato di procedere con grande cautela sul versante delle agroenergie, evitando il rischio di considerarle una nuova panacea e valutando con attenzione l'opportunità di finanziare una filiera complessa, la cui potenziale efficienza, specie in Italia, è ancora tutta da dimostrare (Annalisa Zezza, Daniele Rama, Donato Romano).

Molti contributi, in particolare quelli di Simone Severini e Donato Romano, hanno sottolineato l'importanza delle politiche ambientali e di contrasto al cambiamento climatico, anche per qualificare in modo concreto la multifunzionalità. Tuttavia, anche su questo punto è stato espresso qualche dubbio circa gli strumenti di cui effettivamente possono disporre le attuali politiche agricole. Altri hanno insistito, infine, sull'importanza di una condizionalità seria (Maria Rosaria Pupo D'Andrea e Pietro Sandali), ma anche sulle difficoltà di renderla operativa senza andare contro le esigenze di semplificazione.

In conclusione, nel dibattito odierno sono emerse molte importanti questioni, forse anche troppe ed in modo un po' troppo disordinato, ma in fondo era proprio questo lo scopo principale di questa nostra prima riunione: un *brainstorming* volutamente a ruota libera, senza incanalare preventivamente la discussione, con il duplice obiettivo di verificare la possibilità e la voglia di

discutere insieme e di mettere sul tappeto le questioni che riteniamo debbano essere presenti nella nostra agenda. La prossima volta – come diceva anche Pietro Sandali – avremo la possibilità di essere più ordinati, scegliendo di approfondire alcune delle questioni prima richiamate, con un ordine del giorno più preciso e strutturando il dibattito con interventi programmati su temi specifici.

Ma quando sarà la prossima volta? La prossima riunione, alla quale spero possano partecipare anche coloro che oggi non hanno potuto essere presenti, potrebbe essere in autunno, probabilmente a fine novembre, immediatamente dopo la pubblicazione del documento di riflessioni e proposte sul cosiddetto *Health check* della PAC che, come ci ha confermato Daniele Bianchi, la Commissione sta preparando. Le questioni che in questo documento detteranno l'agenda dei lavori del nostro prossimo incontro; sempre guardando, più che alle conseguenze immediate delle proposte della Commissione, alle loro implicazioni di lungo periodo per la futura evoluzione delle politiche per l'agricoltura e le aree rurali. Nel frattempo, vista la buona riuscita di questo primo incontro, lavoreremo alla sbobinatura degli interventi e vi chiederemo di rivenderli in tempi brevi, in modo da diffondere rapidamente i contenuti del nostro dibattito.





## ***Pubblicazioni del Gruppo 2013***

### **Working Paper**

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale, Linee guida per una buona gestione da qui al 2013* – Working paper n. 1, novembre 2006.

Fabrizio de Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della PAC: proposte per un'applicazione selettiva dell'art. 69* – Working paper n. 2, maggio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?* – Working paper n. 3, maggio 2007.

Gabriele Canali, *La nuova OCM ortofrutta e la sua applicazione in Italia* – Working paper n. 4, luglio 2007.

### **Quaderni**

Fabrizio de Filippis (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, 2007

Le pubblicazioni del *Gruppo 2013* sono consultabili o scaricabili sul sito [www.foruminternazionale.coldiretti.it](http://www.foruminternazionale.coldiretti.it)

Inoltre copia cartacea dei Quaderni può essere richiesta a

Edizioni Tellus – Via XXIV Maggio, 43 – 00187 Roma

Tel. 06/4883424 – e-mail: [tellus@edizionitellus.it](mailto:tellus@edizionitellus.it)



**Il Gruppo 2013 - Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati è un'iniziativa di analisi e discussione che opera all'interno del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso da Coldiretti.**

**L'obiettivo generale del Gruppo 2013 è produrre contributi di riflessione e di approfondimento sui temi dello sviluppo agricolo e territoriale e delle relative politiche, nonché sulle questioni del commercio e delle relazioni economiche internazionali. Più in particolare, il Gruppo 2013 si propone di contribuire al dibattito sull'evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell'Unione europea, sia nel contesto dell'attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.**

**Del Gruppo 2013, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università Roma Tre), fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).**

**Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Antonella Basili, Arianna Giuliodori e Stefano Leporati.**

**I contributi del Gruppo 2013 sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.**