



Bruxelles, 2 marzo 2010

UNA NUOVA PAC **Oltre il 2013 e per una prospettiva più lunga**

1. Introduzione

Il dibattito sul futuro della politica agricola comune (PAC) oltre il 2013 è già cominciato. Tutti quelli coinvolti da vicino o anche da lontano in questa politica stanno prendendo parte al dibattito. Dopo un breve periodo di assestamento il neo eletto Parlamento europeo è ora pronto ad assumersi le sue nuove responsabilità, derivate dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, soprattutto per il ruolo di co-legislatore insieme al Consiglio sulla PAC.

È nata una nuova e fondamentale legittimazione democratica.

Anche la seconda Commissione Barroso è in campo e le discussioni sulla futura architettura della PAC ora possono procedere su basi più stabili tra le tre principali istituzioni dell'Unione.

Il Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici deve definire rapidamente le linee principali della nuova politica agricola che propone per il futuro, e deve pubblicizzarle prima che la Commissione presenti la sua comunicazione, che è prevista per la seconda metà dell'anno. La commissione per l'Agricoltura e lo Sviluppo rurale (COMAGRI) sta già preparando di sua iniziativa un rapporto preliminare sulla materia.

La politica agricola comune (PAC) ha punteggiato la storia dell'integrazione fin dall'inizio del progetto europeo nel 1957. In seguito alla sua creazione e per un quarto di secolo, questa politica comune si è sviluppata in modo straordinario: ha permesso di soddisfare il bisogno ancestrale dell'autosufficienza alimentare; ha contribuito significativamente alla modernizzazione delle strutture agricole, con una crescita spettacolare della produttività; e ha assicurato un reddito sufficiente agli agricoltori e dei prezzi ragionevoli ai consumatori. La sua competitività sui mercati internazionali l'ha resa una degli attori principali: l'Unione europea è attualmente leader su scala globale nelle esportazioni e nelle importazioni di prodotti agricoli.

A causa della mancanza di tempestive riforme, questo periodo di prosperità è stato seguito, a partire dagli anni '80, da un periodo di crisi, caratterizzato da surplus strutturali di produzione. L'accumulazione di enormi stock di surplus nei tre principali settori di cereali, carne bovina e

prodotti caseari, con la conseguente esplosione della spesa agricola, oltre alle distorsioni causate dai sussidi alle esportazioni usate per scaricare sui mercati internazionali questi stock, hanno messo la **PAC sul banco degli imputati**.

2. Valutazione della PAC riformata dal 1992: meriti e limiti

Nel corso delle riforme iniziate nel 1992 la PAC è cambiata considerevolmente. La direzione seguita era tendenzialmente corretta, visto che i principali squilibri di produzione sono stati eliminati e le tensioni tra l'Ue e i suoi partner commerciali sono state in larga parte risolte.

L'elemento chiave nella riforma Mac Sharry nel 1992 è stata la transizione da un sistema di sostegno ai prezzi (prodotti) agli aiuti compensatori (sussidi diretti ai produttori), insieme con tre misure di accompagnamento. Questa è stata la prima fase del cambiamento della PAC e il primo passo verso il disaccoppiamento degli aiuti dai volumi di produzione. Questo ha rappresentato anche l'inizio della politica di sviluppo rurale. Con Agenda 2000 questo processo è stato rafforzato dalla definizione di un quadro più coerente per il filone sviluppo, noto come secondo pilastro, così come per il primo pilastro, interessando gli aiuti diretti e le misure di mercato.

La riforma del 2003 ha permesso ai sussidi diretti di essere disaccoppiati, quindi protetti dalle dispute dell'OMC. Le misure adottate erano mirate al miglioramento dell'impatto sull'ambiente delle pratiche rurali, introducendo la condizionalità ambientale, l'aumento del bilancio del secondo pilastro e la presa in considerazione delle preoccupazioni dei consumatori sulla salute e la sicurezza dei prodotti. Il 'Check up 2008' ha permesso di aggiustare alcuni aspetti, rafforzando allo stesso tempo gli obiettivi perseguiti dalla riforma del 2003 (la modulazione e la fissazione dei tetti dei sussidi, la gestione del rischio, le nuove sfide, l'Articolo 68, ecc.)

A parte alcune critiche specifiche su certi aspetti delle riforme della PAC portate avanti nelle ultime due decadi, **ci sono due ragioni di base per un Nuovo Inizio** della politica agricola:

- **il primo** riguarda il cambiamento radicale del contesto interno dell'Ue e del contesto internazionale, e l'emergenza di nuove preoccupazioni e sfide per la PAC: il cambiamento climatico, la gestione dell'acqua, l'energia rinnovabile, la biodiversità, l'erosione del suolo, ecc.;
- **il secondo** riguarda il principio di coesione. A parte forse i pagamenti garantiti alle regioni svantaggiate, la PAC – nonostante le riforme – non è mai riuscita a ridurre le disparità nel settore agricolo. In breve, il principio di coesione economica, sociale e territoriale, incluso nei Trattati fin dall'Atto Unico Europeo del 1986, non è mai stato incluso negli obiettivi della PAC. Le aziende più grandi, che in genere sono anche le più efficienti e competitive, continuano a ricevere la maggior parte dei sostegni (pagamenti diretti calcolati sulla base dei raccolti precedenti alla riforma)

È difficile difendere la legittimità di una simile ingiusta allocazione delle risorse pubbliche (l'80% del bilancio al 20% degli agricoltori). Nel futuro l'Ue deve assicurare una maggiore convergenza tra le due politiche che assorbono tre quarti del suo bilancio. Da una parte si pratica giustamente una politica regionale e di coesione per ridurre le disparità di sviluppo tra l'Ue e tra gli Stati membri, eppure dall'altra, si continua con una politica agricola che non va nella stessa direzione. E' urgentemente necessario che ci sia una coerenza tra queste due fondamentali politiche comuni.

Infine, un altro significativo elemento per la famiglia Progressista è che la maggioranza dei sussidi diretti fanno poco per incoraggiare il lavoro e la creazione di occupazione, e fanno molto per aumentare il valore della terra e di altri asset. Tuttavia, **secondo noi la concessione degli**

aiuti deve essere assolutamente legata alla creazione di occupazione nelle aree rurali al fine di mantenere, portare in vita e sviluppare il settore agricolo in tutte le regioni d'Europa.

3. Un nuovo inizio per gestire Nuove Sfide

Nel definire la nuova architettura della più vecchia delle politiche comuni, la PAC, non dobbiamo fare errori nella diagnosi. Per essere corretta questa deve essere basata sulla realtà concreta dell'agricoltura dell'Unione europea di oggi con 27 Stati membri, e forse domani con oltre 30. Deve essere basata sulle aspettative e sulle richieste della società, sui nuovi cibi, sul clima e le sfide ambientali e sul contesto internazionale che ora è radicalmente differente (globalizzazione) con l'emergere di nuovi attori globali.

Il cambiamento del contesto e l'emergere di nuove aspettative nella società richiedono una riforma profonda. Innanzitutto vanno rivisti gli obiettivi e i principi fondamentali della PAC. È necessario un nuovo quadro concettuale: gli strumenti devono essere tarati meglio sugli obiettivi; deve essere data la priorità alla spesa più **utile** socialmente, come il finanziamento di beni pubblici resi disponibili alla società; le elemosine (i sussidi diretti) devono essere sostituiti con misure che incoraggino gli operatori coinvolti a prendere in considerazione i nuovi requisiti (nuovi approcci contrattuali). I sussidi pubblici dovrebbero essere dati agli agricoltori in cambio di servizi ambientali e di gestione del territorio.

Una simile PAC vedrà la luce solo se allo stesso tempo ci impegniamo ad una revisione complessiva dei sussidi attuali, per assicurare maggiore **legittimità, giustizia ed efficienza** in termini di direzione della politica pubblica.

La PAC attuale crea grandi disparità tra i bilanci finanziari netti tra i diversi Stati membri, Sappiamo che su questo argomento delicato e altamente politico, su cui **devono essere superati i tabù**, la battaglia non sarà facile e, come nel passato, molto probabilmente la questione dovrà essere decisa dai capi di Stato e di Governo dei 27.

Ricordiamo che il paragrafo del 24 delle conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009 afferma: 'Il Consiglio europeo ribadisce l'obiettivo di effettuare una revisione complessiva del bilancio che copra tutti gli aspetti della spesa e delle risorse dell'UE. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare un rapporto per fornire degli orientamenti sulle priorità nel corso del 2010. Il Consiglio europeo attende la presentazione delle proposte della Commissione per le prossime prospettive finanziarie pluriennali al più tardi entro luglio 2011'.

Sappiamo cosa significa questo. Nella bozza di documento dello scorso novembre su **'la revisione del bilancio'** (un test dell'opinione pubblica che è stato successivamente ritirato), la Commissione ci ha detto le sue intenzioni.

Il rischio che dobbiamo evitare a tutti i costi è che, quando i negoziati sulle prossime prospettive finanziarie inizieranno – e sappiamo che procederanno in parallelo con i negoziati sulla riforma della PAC – la decisione sul volume delle risorse da allocare per questa politica nei prossimi anni preceda la riforma stessa. Dobbiamo decidere fermamente la forma della nuova PAC e solo dopo definire l'ammontare delle risorse da allocarvi.

4. La PAC oltre il 2013

Attualmente la CAP è ad un bivio. Per domani vogliamo una forte politica agricola con un quadro di regole base decise a livello UE. L'agricoltura resta un settore strategico e non può essere considerato un settore economico come gli altri. La funzione primaria dell'agricoltura è di sfamare la popolazione.

Siamo contrari ad ogni forma di rinazionalizzazione e/o cofinanziamento.

Questa nuova politica deve essere basata sul trittico di *legittimità/giustizia/efficienza*: *legittimità* delle risorse pubbliche impegnate e accettate dai contribuenti; *giustizia* nell'allocazione dei fondi europei tra i 27 Stati membri, all'interno di ogni Paese, e tra gli agricoltori e le regioni; ed *efficienza* nell'uso corretto dei fondi pubblici, essendo la solidarietà, dal nostro punto di vista, uno dei valori di base dell'UE.

Questa nuova CAP quindi deve essere fundamentalmente riformata per servire tutti i 500 milioni di cittadini europei per ottenere il massimo dall'agricoltura di ogni Paese. Deve, come priorità, perseguire un obiettivo di cibo in termini sia di qualità che di quantità. Deve anche incoraggiare nuove forme di agricoltura sostenibile in tutto il territorio dell'Ue ed essere capace di rispondere alle principali sfide ambientali (cambiamento climatico/esaurimento delle risorse/inquinamento dell'acqua/erosione del suolo/ecc.). Infine, la PAC deve assicurare una dimensione sociale e cooperare con lo sviluppo regionale per creare posti di lavoro nelle aree rurali.

L'agricoltura europea deve restare competitiva a livello internazionale per difendersi dalla concorrenza esterna. E' importante, tuttavia, ribadire fermamente che la piena liberalizzazione del commercio nell'agricoltura (OMC) non è compatibile con gli obiettivi di sicurezza alimentare, protezione dell'ambiente e mitigazione del cambiamento climatico. L'Unione non dovrebbe utilizzare i sussidi all'esportazione per i prodotti agricoli e dovrebbe ridefinire la sua politica di cooperazione per aiutare i Paesi poveri a raggiungere un livello ragionevole di indipendenza alimentare.

Questa nuova 'politica agricola, alimentare e ambientale' richiede innanzitutto una maggiore coerenza complessiva. Il primo pilastro (mercati e sussidi diretti) resta essenzialmente uno strumento che fornisce quasi esclusivamente un sostegno al reddito, disaccoppiato dalla produzione e condizionato a pochi criteri ambientali, di salute pubblica o di benessere animale. La sua legittimità è chiaramente messa in discussione.

Il secondo pilastro (sviluppo rurale), che è molto minore in termini di bilancio, non ha più senso, soprattutto con i cambiamenti fatti dal 'Controllo sullo stato di salute' e dal suo Articolo 68.

Pensato inizialmente per finanziare azioni strutturali nelle aree rurali, questo sostegno è diventato gradualmente un sussidio indiretto alla produzione in aree con specifiche questioni ambientali. Include un vero 'groviglio' di misure definite per rispondere alle richieste specifiche degli Stati membri, piuttosto che per rispondere alle reali necessità di una PAC ambiziosa e coerente.

Ambizione e coerenza dovrebbero portarci ad esplorare l'idea di consolidare le politiche dei due pilastri attuali in **un Unico Quadro Strutturato di Regole Europee – per allocare i sussidi agli agricoltori sulla base di criteri accettati dalla società e dai nostri partner commerciali internazionali**. Questo otterrebbe un doppio obiettivo politico: internamente assicurerebbe la legittimità dell'utilizzo dei fondi pubblici, dal momento che queste risorse sarebbero usate sia per ridurre l'impatto di fattori negativi esterni (emissioni di gas serra, inquinamento dell'acqua, erosione del suolo, ecc.) che per finanziare i beni pubblici resi disponibili alla società; internazionalmente, e soprattutto all'interno dell'OMC, questo aiuto non sarebbe più esposto agli

attacchi e metterebbe l'Unione europea in una posizione di forza per la conclusione dei negoziati del Doha Round.

Questo nuovo quadro strutturato di regole europee permetterebbe una maggiore trasparenza e una maggiore semplificazione delle procedure amministrative per l'accesso degli agricoltori ai sussidi europei. In breve, tutti i sussidi per gli agricoltori sarebbero compresi nel nuovo sistema di aiuti della PAC. Questo nuovo modello permetterebbe anche un quadro di regole stabilite per il medio e lungo termine in modo che gli agricoltori possano pianificare i propri investimenti con una piena conoscenza dei fatti.

Infine, tutte le misure attualmente esistenti nel secondo pilastro che non possono essere trasferite nel nuovo sistema di sussidi dovrebbero essere garantite agli agricoltori in modo più coerente, articolandole nella politica regionale e di coesione. Per questo è così importante assicurare la coerenza delle riforme di queste due politiche all'interno del nostro Gruppo.

La sfida principale del domani è assicurare che l'agricoltura europea si muova verso modelli di produzione sostenibile, attraverso risparmi di energia, un uso ridotto della chimica, la coltivazione di prodotti salutari, un uso migliore del potenziale degli ecosistemi, maggiore biodiversità, maggiore benessere animale e una più ampia gamma di produzione, servizi e beni pubblici. Questo drastico cambiamento, che è sinonimo di un cambio di paradigma, dovrebbe anche contribuire alla creazione di posti di lavoro, soprattutto nel campo ambientale, e dovrebbe incoraggiare i giovani agricoltori in tutte le attività del settore, sia tradizionali che nuove, sia a monte che a valle della produzione di materiali agricoli di base.

Per questa nuova PAC devono essere assicurati dei mezzi finanziari sufficientemente ambiziosi dopo il 2013, e dovremmo anche considerare i nuovi strumenti dei "crediti di carbonio", perché l'agricoltura ha un'enorme potenziale per la lotta al cambiamento climatico

4.1 Il modello di PAC proposto dai Socialisti e Democratici:

- a) Un Sistema di pagamento contrattuale integrato su base volontaria;**
- b) Un Sistema di regole per la gestione dei rischi e delle crisi;**
- c) Un Sistema di aiuti per le misure strutturali;**

4.1.a) Un Sistema di pagamento contrattuale integrato su base volontaria

I sussidi agli agricoltori dovrebbero essere allocati per ettaro, in base ad un modello che potrebbe essere articolato su tre livelli:

- Primo livello: pagamenti di base – questo includerebbe un pagamento di base per ettaro di terra coltivata a certe condizioni. Questo sarebbe concesso a tutte le imprese che accettino di firmare un contratto di gestione e conservazione per l'area agricola, con un tetto massimo da definire. Si tratta quindi di un pagamento disaccoppiato e condizionale.

- Secondo livello: pagamenti legati agli ostacoli naturali – questo sistema concederebbe pagamenti più alti alle regioni che hanno uno o più handicap naturali. Questi pagamenti potrebbero essere legati ad un'attività agricola in modo che la produzione ed i servizi ambientali insieme diventino delle fonti di reddito per l'agricoltore.

- Terzo livello: pagamenti ai punti verdi o pagamenti per le regioni ambientalmente delicate – questo includerebbe dei contratti speciali che coprono alcuni servizi ambientali, come i pascoli a grande estensione, le aree ricche in biodiversità, l'agricoltura biologica, i metodi di produzione DOP e IGP, la conservazione della paesaggio, le aree desolate.

Questo sarebbe un sistema contrattuale volontario che renderebbe gli agricoltori responsabili, con i pagamenti concessi in cambio della fornitura di alcuni servizi. Questa proposta solleva anche la questione del disaccoppiamento dei sussidi dalla terra. L'idea è che i sussidi vadano all'agricoltore, che non sempre è il proprietario della terra che coltiva. Un sistema simile richiede chiaramente la definizione delle zone per area rurale, e le regole per organizzarlo devono essere definite a livello UE.

Questo modello è ispirato dalle discussioni sviluppate in certi circoli accademici, soprattutto dalla fondazione Notre Europe di Jaques Delors.

4.1.b) Un Sistema di regole per la gestione dei rischi e delle crisi

Per gestire gli eventi imprevisti che tradizionalmente devono affrontare gli agricoltori, in particolare la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli in un mercato interno sempre più aperto al mondo esterno (OMC), le condizioni climatiche estreme (siccità, incendi, alluvioni) e la diffusione di malattie animali (mucca pazza, crisi della diossina, influenza suina, ecc.), dovrebbe essere messo a punto un sistema di regole che garantisca sicurezza agli agricoltori.

C'è un'ampia gamma di strumenti che potrebbero essere utilizzati a questo scopo: prezzi di intervento, immagazzinamento, assicurazione, un sistema di aiuti alimentari (sulla linea *programma alimentare* del Decreto sull'agricoltura USA) per i settori più svantaggiati della popolazione europea, la creazione di un fondo pubblico/privato di stabilizzazione del mercato. Infine, può essere prevista una contrattualizzazione all'interno del sistema di rifornimento della catena alimentare per arrivare ad una distribuzione più equa del valore aggiunto tra produttore, agro-industria e catena di distribuzione. Tutti questi strumenti potrebbero essere utilizzati, singolarmente o combinati, per gestire le crisi impreviste all'interno dei differenti settori agricoli

4.1.c) Un Sistema di aiuti per le misure strutturali..

Tutte le misure attualmente nel secondo pilastro che non possono essere trasferite al nuovo sistema di sussidi – come gli aiuti per i giovani agricoltori, formazione, pre-pensionamenti, investimenti nelle aziende agricole e investimenti mirati alla diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali – devono essere garantiti agli agricoltori in maniera più coerente con la politica regionale e di coesione.

5. Conclusioni

Per caso o per decisione consapevole la riforma della PAC dal 1992 ad oggi è avvenuta in parallelo con le successive riforme dei Trattati: 1992 riforma Mac Sharry (Maastricht); Agenda 2000 (Nizza); 2003 riforma (Trattato Costituzionale); Check up 2008 (Lisbona).

Questo potrebbe essere chiamato l'approccio 'un passo alla volta mantenendo la filosofia originale' in quanto gli articoli dei vari Trattati sulla PAC sono restati immutati dal 1957.

In un contesto interno e internazionale radicalmente differente questo approccio troppo timido e conservatore è per molti aspetti la ragione principale della percezione negativa che resta nelle menti di una parte significativa di pubblico europeo riguardo alla PAC.

Dobbiamo riaffermare l'importanza del ruolo degli agricoltori europei e la necessità di una forte politica agricola comune per il futuro, capace di affrontare le nuove sfide, e di proporre un nuovo progetto ambizioso e trasparente. Abbiamo bisogno di un New Deal tra il mondo agricolo, l'industria a monte e a valle del settore, la ricerca e lo sviluppo, e i cittadini – che sono sia contribuenti che consumatori – per assicurare una società condivisa. Questo è particolarmente necessario oggi, in questo periodo in cui la profonda crisi economica crea un forte sentimento di ansia e incertezza.

Tra le diverse divisioni politiche che hanno sempre chiaramente mostrato le differenze tra **progressisti e conservatori**, ce n'è una che persiste. In generale, in primi sono quelli che anticipano e guidano i processi di riforma ambiziosi, mentre i secondi si occupano solo delle questioni quando sono costretti a farlo nell'emergenza di crisi e fattori esterni.

La riforma della PAC negli ultimi 15 anni ha generalmente seguito questa seconda strada.

Crediamo che sia arrivata l'ora di riprendere il controllo e fare la nostra parte come pionieri, proponendo un'ambiziosa agenda agricola per le prossime decadi.