

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

**Osservazioni e Proposte**

**“LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA NUOVA PAC  
(*Politica Agricola Comune*)  
ED I PSR (*Piani di Sviluppo Rurale*)”**

**ASSEMBLEA  
21 giugno 2010**

PREMESSA.....	3
INTRODUZIONE.....	4
OSSERVAZIONI .....	9
La PAC: itinerario attraverso mezzo secolo di storia europea .....	9
LA PAC verso il futuro.....	19
Europa 2020: la strategia di politica economica formulata dalla Commissione. .....	32
L’Health Check ed il Recovery Plan: Le nuove sfide della PAC .....	35
La Revisione del bilancio dell’Unione Europea e gli effetti sulla PAC .....	44
La crisi economica ed il suo impatto sull’agricoltura .....	48
LE PROPOSTE.....	49
La PAC e le potenzialità della filiera agricola italiana.....	49
Un corretto uso ambientale del suolo, bene irriproducibile.....	50
La PAC come strumento di ricambio generazionale .....	51
Da produttore ad imprenditore: la sfida del mercato .....	52
I PSR: migliorare la capacità di spesa (la regola del disimpegno automatico) .....	52
Migliorare la misurazione dell’apporto del settore agricolo al PIL e al benessere.....	53
CONCLUSIONI.....	54
SINTESI DEL DOCUMENTO E DELLE PROPOSTE.....	55

## **PREMESSA**

Il presente testo di Osservazioni e proposte è stato predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dal gruppo di lavoro Agricoltura e Ambiente, coordinato dal Consigliere Roberto Orlandi, nel corso delle riunioni nei mesi di novembre 2009 - aprile 2010, con definitiva approvazione nella seduta del 28 aprile 2010.

Il documento è stato approvato dalla Commissione per le Politiche Sociali e Ambientali (VI) nella seduta del 12 maggio 2010.

Il documento è stato approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 21 giugno 2010, relatore il consigliere Roberto Orlandi .

## INTRODUZIONE

La PAC ha rappresentato storicamente la parte preponderante della spesa dell'Unione Europea. Il suo peso si sta da tempo ridimensionando. Ma il problema centrale, in rapporto agli obiettivi dell'Unione, è quello della sua efficienza, della sua efficacia e della sua equità.

La PAC si sostanzia in un sistema di sovvenzioni, di aiuti e di programmi in favore dell'agricoltura. Con circa 55 miliardi all'anno, la PAC rappresenta attualmente il 45% del bilancio totale dell'UE per il periodo 2007-2013: negli anni '70 il suo peso superava il 70%.

I Paesi maggiori beneficiari delle risorse previste dalla PAC sono la Francia (circa il 20%), Germania e Spagna (circa il 13%), l'Italia (circa l'11%) ed il Regno Unito (circa il 9%).

### L'evoluzione della PAC: dalla politica delle strutture alla politica di sviluppo rurale

La politica agricola comune (PAC), che ha visto la luce con il Trattato di Roma del 1957, costituisce una pietra miliare del processo di integrazione europea, in quanto rappresenta la prima vera politica comunitaria sulla quale gli Stati membri si sono confrontati ed hanno appreso un metodo di lavoro comune e di progressiva integrazione. Negli anni '50 essa era centrata sulle sovvenzioni agli agricoltori, nell'obiettivo di soddisfare il fabbisogno alimentare dell'Europa post-bellica.

L'articolo 39 del Trattato enunciava gli obiettivi della PAC e si soffermava anche sulle disparità strutturali esistenti fra i sistemi agricoli dei paesi membri e sulla necessità di correggerle con indirizzi comuni e azioni specifiche. Quindi, a livello di principio si evidenziava già l'interesse comunitario per quella che sarebbe diventata la politica delle strutture agrarie e, più tardi, la politica di sviluppo rurale.

Le politiche di ammodernamento strutturale dell'agricoltura avrebbero dovuto essere, nelle intenzioni dei padri fondatori della Comunità Economica Europea, il braccio forte della politica agricola comunitaria, l'intervento di lungo periodo con cui promuovere e accompagnare i grandi processi di cambiamento del settore agricolo nel quadro dello sviluppo economico complessivo. La politica dei prezzi e dei mercati, al contrario, era stata inizialmente concepita come un intervento di natura meramente congiunturale e a breve termine. E' noto come i fatti raccontino una storia diversa, con la politica dei prezzi che ha ben presto preso il sopravvento, posizionandosi al centro della PAC e catturando per lungo tempo oltre il 95% della relativa spesa.

Una volta raggiunta l'autosufficienza alimentare negli anni '80 la politica ha portato a dei surplus quasi permanenti nelle aziende produttrici prodotti di base (montagne di burro, laghi di vino, ...). Di conseguenza la PAC è stata sempre più utilizzata per le sovvenzioni all'esportazione o allo stoccaggio. In questa "contraddizione storica ed economica" nasce e si sviluppa la serie di riforme degli ultimi venti anni volta a rimediare al problema delle eccedenze e

a tenere maggiormente in conto gli aspetti di sostenibilità ambientale dell'agricoltura.

Infatti, a partire dal Libro verde del 1985 e dalla riflessione della Commissione su "Il futuro del mondo rurale" del 1988, si è avviato un processo di riequilibrio della politica delle strutture e di inserimento delle politiche strutturali in agricoltura nella più ampia politica di sviluppo rurale, intesa come politica di sviluppo integrato delle aree rurali, nel cui ambito gli agricoltori e l'agricoltura costituiscono soggetti importanti ma non esclusivi della strategia d'intervento.

Il processo di riforma della politica agricola europea, nonostante precedenti tentativi rivelatisi spesso poco riusciti, prende il via fra il 1992 e il 1998 e culmina con Agenda 2000, prima, e la "riforma Fischler" del giugno 2003 poi.

Nel 1992, anche sulla spinta delle pressioni internazionali relative all'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), viene approvata la Riforma Mac Sharry, che segna una svolta importante, in quanto si inizia a mettere in discussione il tradizionale sistema di sostegno dei prezzi della vecchia PAC e il modello produttivistico ad essa collegato. Una grossa novità è rappresentata dall'introduzione delle cosiddette "misure di accompagnamento" della PAC (set-aside, riforestazione, agricolture integrate e biologica), un primo passo per favorire la formazione di un nuovo modello di sviluppo agricolo, più sensibile alle questioni ambientali e ai problemi di sviluppo socio economico delle aree rurali.

Nel novembre 1996 la Conferenza sullo sviluppo rurale di Cork, promossa dalla Commissione Europea, si conclude con la stesura di una dichiarazione che enuncia i principi di una nuova politica europea di sviluppo rurale e fissa i punti essenziali del programma da perseguire negli anni a venire: dare priorità agli obiettivi di sviluppo rurale sostenibile attraverso una politica multidisciplinare nella sua concezione, intersettoriale nell'attuazione e con un forte taglio territoriale. Tra gli aspetti chiave di questo programma si ricordano l'enfasi sulla diversificazione delle attività svolte a livello locale, sul decentramento nella gestione delle politiche per consentirne l'adattamento alle specificità territoriali, sull'approccio bottom up, sull'esigenza di semplificazione legislativa e di programmazione unitaria a livello regionale degli interventi.

Nel luglio 1997 la Commissione pubblica il documento "Agenda 2000 – Per un'Unione più forte e più ampia" e successivamente le proposte di regolamento dei fondi strutturali e dello sviluppo rurale. Agenda 2000 fissa nuovi obiettivi della PAC volti alla realizzazione di un nuovo modello agricolo: si tratta del primo tentativo "ufficiale" di definire un modello di agricoltura multifunzionale, entro il quale coniugare i requisiti di competitività, redditività, qualità, sicurezza alimentare, sviluppo integrato, eco-compatibilità e tutela del territorio nelle aree rurali. Ma, soprattutto, Agenda 2000 afferma definitivamente lo sviluppo rurale come II pilastro della PAC, anche se non ancora pienamente dotato delle risorse sufficienti per una sua piena efficacia ed efficienza operativa. Nel 1999, sulla scia di Agenda 2000, viene approvato il regolamento 1257/1999, che riunisce per la prima volta in un unico strumento normativo tutte le misure di sviluppo rurale.

La riforma più importante viene lanciata nel 2003 (riforma Fischler) ed introduce il disaccoppiamento delle sovvenzioni dalla produzione al fine di evitare sovrapproduzioni e sprechi. Il nuovo sistema implica un regime di

pagamento unico all'interno del quale le sovvenzioni sono accordate secondo indicatori quali la superficie agraria invece che la produzione.. Sono state introdotte alcune misure di "condizionalità" preliminare alla fruizione delle sovvenzioni, in base alle quali gli agricoltori dovranno rispettare un certo livello di sicurezza ambientale ed alimentare e di benessere animale (si ricorderanno infatti le incalzanti emergenze sanitarie, come quella della "mucca pazza"). La Riforma Fischler introduce anche un cambiamento, o "modulazione", delle sovvenzioni dal primo pilastro (aiuto diretto e sostegno al mercato) al secondo pilastro (sviluppo rurale). Per lo sviluppo rurale vengono inserite, infatti, tre nuove aree di intervento attraverso tre specifiche misure (competitività, gestione del territorio e dell'ambiente, diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita), e significative modifiche a misure già esistenti, come, ad esempio quella per il rafforzamento dell'insediamento dei giovani agricoltori o per la partecipazione a sistemi di qualità certificata. Nel complesso, dunque, la riforma Fischler ha mostrato in modo inequivocabile l'intenzione dell'Unione Europea di rafforzare il secondo pilastro della PAC privilegiando la qualità, l'ambiente e il ricambio generazionale. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 che definisce gli obiettivi, i principi generali, le misure e le modalità di gestione della politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 conferma la scelta di rafforzare ulteriormente il "secondo pilastro" della PAC che è chiamato oggi a superare l'ancoraggio ad una visione strettamente settoriale agricola per acquisire un approccio più territoriale e strategico allo sviluppo dei territori rurali. Ciò conferma il fatto che lo sviluppo rurale è qualcosa di più e di diverso dal semplice sviluppo agricolo, in quanto ingloba uno spazio, quello rurale appunto, dove l'agricoltura è spesso, ma non sempre, al centro del sistema socio economico, ma sul quale insistono attività differenti, con funzioni e obiettivi diversificati, tutti da integrare e coordinare in un'ottica di sviluppo coerente e sostenibile.

La riforma del 2003 è stata adottata prima dell'allargamento ad Est (ingresso di dodici nuovi paesi) avvenuto nel 2004 e nel 2007. L'estensione della PAC – come regime di sostegno - ai nuovi paesi entrati avrebbe aumentato il carico sul bilancio a livelli insostenibili. In effetti, l'allargamento ad est ha portato ad un raddoppio della forza lavoro del settore primario e della superficie di terre arabili nell'UE. Da sole, Polonia e Romania contano un numero di addetti al settore agricolo quasi pari a quello dell'UE pre-allargamento.

L'ultimo progetto di revisione della politica agricola, insieme alla verifica sullo stato di salute (*health check* della Pac) sono state lanciate nel corso del 2008. La revisione mirava a continuare la modernizzazione di questa politica e a valutare l'opportunità di aggiustamenti necessari ad assicurare la pertinenza in rapporto alle nuove sfide, come i cambiamenti climatici. L'UE27 ha così convenuto di abolire le sovvenzioni dirette agli agricoltori così come le quote di produzione lattiera. Al di là dei contenuti tecnici dell'Health check, l'aspetto che lo ha reso politicamente significativo è che esso si avviava immediatamente prima del dibattito sulla verifica del bilancio dell'Unione che è iniziato nel 2009, in ossequio ad una esplicita richiesta in tal senso fatta dal Consiglio dell'Ue. Proprio la coincidenza temporale (o la sequela temporale) tra i due esercizi di riflessione – Health Check della Pac e revisione del bilancio Ue – configura un'occasione per conferire alla prima (la Pac) una valenza strategica europea

più alta che in passato. Le indicazioni per la Pac che si possono trarre dalle riflessioni sulla revisione del bilancio Ue sono soprattutto:

Allineamento della Pac con i nuovi obiettivi dell'Ue;

Riduzione della spesa per la Pac:

eliminazione graduale degli aiuti diretti;

cofinanziamento del primo pilastro;

rafforzamento il secondo pilastro;

rendere più efficace la politica di sviluppo rurale.

Mentre gli aiuti alla produzione ed il riacquisto delle eccedenze di produzione sono considerate sempre più come strumenti di *policy* appartenenti al passato, l'impennata dei prezzi alimentari mondiali nel 2008 ha rilanciato il dibattito relativo al mantenimento di sovvenzioni europee efficaci per il settore agricolo. In effetti, diversi studiosi hanno convenuto sul fatto che l'approvvigionamento alimentare della popolazione non può essere lasciato alla sola legge del mercato (in linea con quanto emerge nel dibattito mondiale sulla validità del modello liberista).

La Pac è stata oggetto di un continuo processo di riforma fin dai primi anni '80. Dopo una serie di aggiustamenti delle politiche (tra i quali l'introduzione delle quote di produzione per zucchero e latte, del set aside volontario e degli "stabilizzatori automatici" volti a mantenere la spesa di bilancio di ciascun settore entro limiti prefissati), il primo cambiamento strutturale nell'assetto della Politica agricola comune si è avuto con la riforma MacSharry del 1992; questa, tra le altre cose, ha ridotto significativamente il prezzo di sostegno per carni bovine e seminativi e ha introdotto pagamenti "compensativi" parzialmente disaccoppiati. La riforma MacSharry ha legato una fetta consistente del sostegno garantito dalla Pac alle scelte di allocazione produttiva delle superfici piuttosto che alla produzione, a "cosa" piuttosto che a "quanto" prodotto dalle aziende. La riforma di Agenda 2000 del 1999 ha fatto fare un ulteriore passo in avanti alla MacSharry, con un'ulteriore riduzione del prezzo di sostegno per carni bovine e seminativi e un aumento dei pagamenti "compensativi" parzialmente disaccoppiati, un aumento delle quote latte e una riduzione del prezzo di sostegno per i prodotti lattiero-caseari (ma, in questo caso, posticipando di alcuni anni l'applicazione delle riforme). Tuttavia, a differenza della precedente riforma, questa volta l'aumento dei pagamenti diretti è stato inferiore all'ammontare necessario a compensare pienamente le imprese agricole dell'ulteriore riduzione del sostegno dei prezzi.

Quando fu introdotta la riforma di Agenda 2000 fu deciso anche che ci sarebbe stata una "Revisione di medio termine" della sua efficacia, che avrebbe poi finito per essere la tappa in assoluto più importante del processo di riforma della Pac, la riforma Fischler del giugno 2003.

I pilastri su cui si fonda la carica innovativa della riforma Fischler sono sostanzialmente tre: il "disaccoppiamento", la "modulazione" e la cross-compliance (condizionalità). Accanto a questi tre pilastri, si devono ricordare altri elementi, quali l'ulteriore "novità" di aver finalmente messo mano ad una riforma, sia pur cauta e graduale, del settore lattiero; una serie di nuove misure di tipo selettivo sullo sviluppo rurale e, soprattutto, un'accresciuta

possibilità di gestione flessibile e mirata della Pac su base nazionale. Il disaccoppiamento è l'idea di spostare il sostegno dal prodotto al produttore, sganciando l'erogazione degli aiuti per ettaro e per capo dalle produzioni cui sono attualmente associati. Il disaccoppiamento rappresenta l'elemento più innovativo della riforma, perché libera i produttori dalla "caccia ai sussidi", ri-orienta al mercato le loro scelte, rende gli aiuti pienamente compatibili con le regole Wto e, se ben gestito, dovrebbe ridurre il carico burocratico del vecchio sistema. La modulazione è un taglio (5% a regime) del complesso degli aiuti diretti della Pac, il cui gettito, redistribuito tra Stati membri con criteri che favoriscono i paesi a più alto tasso di ruralità, andrà ad aumentare la dotazione finanziaria delle politiche di sviluppo rurale: il cosiddetto "secondo pilastro" della Pac, da anni indicato come la frontiera verso cui spostare quote crescenti delle risorse impegnate nelle vecchie politiche di mercato. Oltre a riscuotere l'aumento di risorse derivante dalla modulazione, lo sviluppo rurale si arricchisce di un Pacchetto di misure innovative: qualità, benessere degli animali, audit, rispetto degli standard. La condizionalità è l'idea, appunto, di condizionare il sostegno erogato agli agricoltori al rispetto di standard agroambientali, di sicurezza alimentare e di benessere degli animali, nonché al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche. Il 20 novembre 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto il compromesso finale sulle modifiche da introdurre nella Pac dopo la verifica del suo "stato di salute", il cosiddetto Health check della Pac. Si tratta di un passaggio intermedio esplicitamente previsto nel percorso di assestamento della riforma Fischler, per valutare il suo stato di applicazione e l'eventuale necessità di apportarvi qualche modifica in corso d'opera. In particolare, si puntava a capire come semplificare e rendere più efficace il regime di pagamento unico; adeguare gli strumenti ai cambiamenti intercorsi nell'Unione Europea divenuta a 27. Le decisioni più importanti assunte al termine della trattativa ci sono l'aumento della modulazione obbligatoria, col passaggio delle risorse dal I al II pilastro, proprio per far fronte anche alle sfide ambientali; l'abolizione del set aside e di altre misure di mercato; continuare sulla strada verso il disaccoppiamento degli aiuti diretti. Per il futuro, sarebbe quindi opportuno continuare a garantire e incoraggiare la libertà d'impresa, puntando a una nuova gestione del mercato e facendo in modo che il sostegno della Pac vada alle sole e vere imprese agricole. Al tempo stesso è necessaria una drastica sburocratizzazione delle procedure, anche attraverso il ricorso allo strumento dell'autocertificazione. L'obiettivo è promuovere un'idea di impresa agricola multifunzionale che guarda al mercato, ma che, al contempo, tutela l'ambiente, prevenendo i fenomeni di dissesto del territorio, e garantisce il rispetto della sicurezza alimentare e ambientale, in linea con le richieste del cittadino consumatore. Anche in ragione della sempre maggiore attenzione dei cittadini europei verso tali tematiche, come dimostrato da un recente sondaggio di Eurobarometro e dalla stessa iniziativa del nuovo commissario agricolo Ue, Dacian Ciolos, il quale ha lanciato una consultazione pubblica proprio sul futuro della Pac.



## OSSERVAZIONI

### **La PAC: itinerario attraverso mezzo secolo di storia europea**

La Politica Agricola Comunitaria (PAC) è il sistema delle norme che da circa cinquant'anni governano la politica agricola all'interno degli stati dell'Unione Europea: con il Trattato di Roma (1957) infatti, l'elaborazione delle linee fondamentali della politica agricola sono state progressivamente deferite nelle sedi comunitarie.

L'obiettivo della PAC era di stimolare la produzione agricola attraverso un sistema di prezzi minimi garantiti, sganciati dall'andamento del mercato. La garanzia di prezzo, e quindi del ricavo del produttore, faceva sì che l'ammontare del sostegno ricevuto fosse "accoppiato" alla quantità prodotta; tutto questo avveniva a spese dei consumatori e del bilancio pubblico. La protezione nei confronti dell'agricoltura era giustificata dal fatto di essere il settore per vocazione in grado di garantire sussistenza, e dal fatto di aver subito in quel periodo un notevole ridimensionamento a causa dell'avanzamento dell'industria: i suoi principali obiettivi infatti, erano il mantenimento di un equo standard di vita della popolazione agricola e la sicurezza alimentare.

Il sostegno dato all'agricoltura era in realtà un sostegno al reddito degli agricoltori: erano infatti del tutto trascurati, in quei decenni, gli effetti di una tale politica nei riguardi dell'ambiente, delle produzioni, dei territori ed il risultato, nel lungo periodo, è stato quello di una produzione eccedente rispetto alle reali necessità, correlata ad un atteggiamento speculativo da parte di molti agricoltori, e ad un bilancio comunitario fortemente appesantito.

Nel tempo però l'accoppiamento del sostegno ha creato effetti distorsivi nei mercati nazionali ed internazionali ed una crescente disparità fra i redditi degli agricoltori, avvantaggiando inoltre le imprese di maggiori dimensioni. Anche le tipologie di colture sono state discriminate, dato che il sostegno era maggiormente concentrato sui prodotti derivanti da colture estensive e ad alto impiego di capitale (cereali, barbabietola, carni bovine, e prodotti lattiero caseari) e meno sulle colture mediterranee (quali olio, vino, frutta, ortaggi).

La PAC è stata rivista più volte nel tempo, in quanto causa di una serie crescente di problemi<sup>1</sup>, ed ha potuto sopravvivere solamente perché sono state successivamente introdotte misure di controllo dell'offerta per contenere l'inevitabile crescita delle eccedenze.

La necessità di una riforma radicale era ispirata innanzitutto dall'imminenza di importanti negoziati commerciali che avrebbero richiesto l'abolizione di politiche protezionistiche (prima fra tutte quella agricola), che alteravano i mercati, ed erano perciò incompatibili dal punto di vista internazionale. Inoltre la società stessa attribuiva nuovi ruoli all'agricoltura: non più solo quello della produzione in senso stretto, che nei paesi sviluppati andava via via declinando, ma un compito più ampio e cioè quello di attività fornitrice di beni pubblici ed

---

<sup>1</sup> Nel corso degli anni '80, il processo di riforma della PAC è stato principalmente governato dalla esigenza primaria di assicurarne la compatibilità finanziaria. Per questo motivo si sono attivate misure finalizzate principalmente a gestire la spesa, senza mai mettere in discussione gli obiettivi e gli strumenti tradizionali della politica. Disincentivi, quote massime di produzione, o incentivi in direzioni opposte (set-aside), hanno avuto l'effetto di complicare ulteriormente la PAC ed aumentare l'insofferenza nei suoi confronti, anche da parte di chi ne beneficiava.

esternalità (positive e negative) che non saranno negoziati sul mercato, ma per i quali la popolazione è disposta a pagare.

La sostenibilità diviene così il paradigma fondamentale in cui si inscrivono le attività produttive, quelle agricole in particolare<sup>2</sup>; lo sviluppo è sostenibile quando si utilizzano le risorse naturali (finite ed irriproducibili) in modo parsimonioso, permettendo così alle generazioni future di fare altrettanto. L'agricoltura da questo momento deve essere in primo luogo sostenibile, per l'ambiente, la salute dell'uomo e l'economia, in secondo luogo deve essere integrata nel contesto socio-economico e, a sua volta, favorire l'integrazione delle popolazioni rurali nella società; la politica agraria deve perciò estendere il suo campo di intervento dal settore in quanto tale, al territorio, diversificando gli interventi a seconda delle necessità. Lo sviluppo rurale acquisisce così un ruolo centrale nell'ambito della politica agricola comunitaria e, più in generale, un ruolo molto più riconoscibile nel quadro delle politiche dell'Unione Europea.

Il termine rurale è spesso accostato ad agricolo poiché definisce territori di campagna o comunque scarsamente popolati, contrapposti cioè a quelli urbani. Ciò era plausibile quando l'agricoltura era la principale attività delle popolazioni rurali, tanto che la misura della ruralità veniva indicata dal peso dell'agricoltura sull'occupazione: cioè, se in una determinata area una parte consistente della popolazione si dedicava all'agricoltura, l'area veniva definita rurale. Di conseguenza lo sviluppo rurale dipendeva solo da quello agricolo e tutti gli interventi, politici in particolare, venivano indirizzati unicamente verso il settore primario ed erano, per questo, efficaci.

Oggi che l'agricoltura non è più l'attività prevalente nei paesi industrializzati (nelle aree rurali e non) si inquadra meglio il significato del termine "rurale", o perlomeno è facile intuire come esso comprenda molteplici aspetti di una realtà locale: il territorio innanzitutto, la popolazione, lo stato dei servizi, le attività produttive, il patrimonio culturale.

Il boom industriale degli anni '60 e '70 ha favorito una drastica riduzione del peso dell'agricoltura sull'economia e, parallelamente, del peso degli occupati agricoli sul totale degli occupati. Mentre la popolazione si spostava verso le aree più favorite dal punto di vista occupazionale, le aree rurali, si sono ulteriormente spopolate, e l'agricoltura si è adeguata a tale modello di sviluppo. Il modello di ruralità sviluppatosi in concomitanza con lo sviluppo industriale è stato definito di "ruralità industriale" poiché basata sulla funzione di traino, da parte dell'industria, dello sviluppo economico e sociale di questi territori.

L'economia e la società rurale hanno rappresentato un terreno fertile per l'attività di piccole-medie imprese, localizzate in distretti, artefici del successo dei cosiddetti modelli di sviluppo "NEC" (Nord-Est, Centro). Da allora la misura della ruralità è stata individuata nella densità demografica, non potendo più l'attività agricola rappresentare un connotato saliente di queste aree<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Il proposito delle teorie politiche degli anni '80, è quello di promuovere una "agricoltura sostenibile", in grado cioè di preservare l'ambiente utilizzando tecniche adeguate, remunerative e socialmente desiderabili.

<sup>3</sup> L'OECD ha definito tre categorie di territorio (o regione) rurale, stabilendo in 150 abitanti per Km<sup>2</sup> il limite tra territorio urbano e rurale:

- prevalentemente rurale: se oltre il 50% della popolazione risiede in aree rurali;

L'agricoltura ha contribuito allo sviluppo rurale in maniera indiretta, come riserva di risorse fisiche ed umane. La nuova agricoltura, monocolturale, specializzata, ad alta intensità di capitale, ha soppiantato quella tradizionale nelle aree più favorite, omologando le diverse tipologie di agricoltura presenti nelle regioni, e favorendo il degrado delle aree rurali meno garantite. Oggi, il concetto di ruralità, da un ambito semantico indicante aspetti problematici dell'economia e del territorio, sta assumendo sempre più il significato di indicatore di risorsa per il settore economico e per l'intera collettività: alcuni studiosi hanno da tempo evidenziato la nuova categoria di "ruralità post-industriale"<sup>4</sup>. Quest'ultima ha il suo asse fondamentale – non più sulle attività agricole o industriali – ma nel settore dei servizi (trasporto, comunicazione, assistenza ecc.) che favoriscono una profonda integrazione tra le diverse attività economiche, tra aspetti naturali ed sociali del territorio, fra ambienti urbani e rurali. La ruralità quindi viene a misurarsi attraverso il polimorfismo territoriale, economico e sociale. E' però evidente il grado di difficoltà con cui l'agricoltura si adatta ai cambiamenti: il mancato ricorso – nel nostro paese in particolare – a professionisti in grado di fungere da cerniera tra i diversi settori comporta ritardi e disfunzioni che appaiono ormai anacronistiche.

A partire dalla seconda metà degli anni '80, nella PAC si è dato spazio crescente ad un processo di integrazione tra politiche ambientali, agricole e territoriali. L'agricoltura è divenuta campo di azione per l'intervento ambientale oltre che sociale in molte aree dell'Unione Europea. In questo modo il presidio del territorio, la qualità degli alimenti, la gestione del paesaggio naturale e lo sviluppo socio-economico delle aree rurali sono diventati i nuovi obiettivi della PAC.

Nonostante i numerosi ostacoli – soprattutto politici – al cambiamento, nei primi anni '90 la riforma Mac Sharry (1992), ha introdotto tre nuovi elementi: una riduzione dei prezzi di alcuni prodotti agricoli; un sistema di pagamenti compensativi – per ettaro o per capo – per rendere accettabile il cambiamento; una serie di misure di accompagnamento per orientare gli agricoltori verso nuove strategie di sviluppo rurale e ambientale<sup>5</sup>.

---

- significativamente rurale: se la popolazione risedente nelle aree rurali è compresa tra il 15% e 50%;

- prevalentemente urbana: se la percentuale di cui sopra è inferiore al 15%.

Questa classificazione si basa esclusivamente sul grado di concentrazione della popolazione, e non prende affatto in considerazione il ruolo, occupazionale ed economico, del settore agricolo.

<sup>4</sup> F. Sotte.

<sup>5</sup> Le misure di accompagnamento sono interventi di carattere compensativo e strutturale:

- il Regolamento 2078/92 ha introdotto incentivi per gli agricoltori impegnati ad utilizzare metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e finalizzati alla valorizzazione dei territori rurali: riduzione dell'impiego di pesticidi e fitofarmaci, estensivizzazione di agricoltura e allevamento e vocazione all'agricoltura biologica sono i principali indirizzi di un'agricoltura eco-compatibile;

- il Regolamento 2079/92 ha stabilito un regime di aiuti per agevolare il prepensionamento di agricoltori sopra i 55 anni ed il ricambio generazionale nelle campagne;

- il Regolamento 2080/92 prevedeva aiuti allo sviluppo delle attività forestali ed alla riconversione di terreni agricoli inutilizzati.

L'aspetto positivo di tali misure è che, per la prima volta, non sono interventi generalizzati rivolti a tutti gli agricoltori, ma specifici per la realizzazione di progetti da concordare con l'amministrazione pubblica.

In realtà l'impegno finanziario è stato molto ridotto, e le procedure di approvazione dei piani regionali, lente e difficili.

La riforma è stato solo un primo (tenue ma ugualmente importante) segnale del cambiamento: in primo luogo ha riguardato alcuni prodotti (cereali, semi oleosi, ecc..) lasciando non riformati (e con problemi irrisolti) gran parte dei prodotti mediterranei; in secondo luogo, le misure di accompagnamento hanno rappresentato più una forma "politicamente corretta" di sostegno dell'attività agricola, che un reale strumento di intervento per le questioni ambientali. Infatti, il vecchio sostegno al reddito degli agricoltori è stato in pratica riproposto sotto la veste di premio per comportamenti volti alla difesa e la salvaguardia dell'ambiente.

Vi è però da dire che la riforma "Mac Sharry" ha rappresentato il primo tentativo di applicazione alla PAC del principio del "disaccoppiamento"<sup>6</sup>, principio che all'inizio degli anni '90 cominciava a farsi strada come unica soluzione agli inconvenienti della vecchia PAC, e che presentava già allora una serie di vantaggi:

il prezzo avrebbe riacquisito il suo contenuto informativo ed allocativo;

il sostegno poteva essere modulato, condizionato e quindi maggiormente selettivo nei confronti di agricoltori effettivamente impegnati in attività rispettose dell'ambiente;

il mercato sarebbe stato libero e più concorrenziale;

veniva disincentivata l'intensificazione produttiva che per anni aveva coinvolto anche aree più fragili e meno votate per certi tipi di produzioni;

veniva, d'altra parte, incentivata una produzione di qualità in grado di competere e di affermare il suo valore sul mercato.

D'altra parte il principio del disaccoppiamento, negli anni della "Mac Sharry", ha scontato forti difficoltà nella sua applicazione concreta per ragioni connesse alla trasparenza (gli agricoltori sono abituati ad una assistenza che non richiede rendicontazione) e alla traslazione dei costi del sostegno dai consumatori (prezzi più alti) allo Stato (aumento della spesa pubblica). La riforma del '92 è stata un esempio di disaccoppiamento solo parziale<sup>7</sup>; anzi il fatto che i pagamenti fossero proporzionali alla resa dell'area di appartenenza dell'azienda (con funzione, quindi, di rimborso della riduzione dei prezzi) ha contribuito ad una distribuzione territorialmente squilibrata dei benefici, a vantaggio delle aree meno svantaggiate.

La prima svolta della politica agraria si è realizzata con Agenda 2000, un progetto messo a punto dalla Commissione europea nel 1999 con orizzonte di applicazione 2000-2006, finalizzato a rafforzare le politiche comunitarie (tra cui la politica agraria), incentivare così crescita ed occupazione e a tenere conto della futura adesione all'Unione di nuovi paesi.

L'obiettivo enunciato della politica agraria è un'agricoltura più competitiva ed in grado di affrontare da sola il mercato mondiale; rispettosa dell'ambiente, quindi sostenibile; diversificata, volta a tutelare la varietà del paesaggio e le popolazioni rurali.

---

<sup>6</sup> Disaccoppiare significa separare il livello di sostegno dalla quantità e dal tipo di produzione, per cui il sostegno non è più legato alla coltivazione o all'allevamento di una specie vegetale o animale.

<sup>7</sup> Il sostegno ai prezzi viene mantenuto, anche se ad un livello più basso (-30%), e i pagamenti compensativi sono calcolati in base al numero di ettari coltivati (o messi a riposo), ed alle rese medie dell'area negli anni immediatamente precedenti, per cui sono fissi e predeterminati per tutte le aziende che ricadono in una certa zona.

Multifunzionalità è il termine che va a rappresentare il nuovo modello cui si ispira l'agricoltura europea; esso rimanda al concetto di agricoltura sostenibile, nato negli anni settanta ed ottanta di fronte all'emergenza delle questioni ambientali<sup>8</sup>. Scopo della nuova riforma della PAC diventa allora quello di approfondire ed estendere la riforma del 1992, sostituendo le misure di sostegno ai prezzi con aiuti diretti, e accompagnando questo processo con una politica rurale coerente.

Per la prima volta, vengono dichiarati in modo chiaro - tra gli obiettivi della politica agricola - la tutela ambientale e lo sviluppo rurale.

Agenda 2000 si basa infatti su due pilastri:

- le misure di mercato (primo pilastro);
- le misure di sviluppo rurale (secondo pilastro).

Nell'ambito delle misure di mercato, vengono introdotti nuovi regolamenti sulle OCM (Organizzazioni comuni di mercato) dei prodotti vitivinicoli, dei seminativi, delle carni bovine e del latte; al tempo stesso vengono introdotti un regime di aiuti diretti volti ad integrare il reddito degli agricoltori, che sarebbe diminuito in seguito all'abbassamento dei prezzi, ed eventuali misure orizzontali<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale, che avrebbero dovuto costituire una parte sostanziale della nuova politica, esse comprendono:

- le misure di accompagnamento, varate con la riforma Mac Sharry;
- misure di diversificazione delle aziende agricole, in termini di formazione professionale, conversione in nuove forme di agricoltura, e supporto nelle attività di trasformazione e commercializzazione;
- investimenti nell'adeguamento strutturale delle aziende, e promozione dell'imprenditoria giovanile.

La riforma ha semplificato notevolmente la regolamentazione ed ha assegnato alle singole Regioni il compito di predisporre un "Piano regionale di sviluppo rurale" comprensivo delle misure del pacchetto, e di altre misure orizzontali.

In realtà i due pilastri non erano finanziariamente bilanciati: la quota attribuita allo sviluppo rurale e quindi al secondo pilastro si assestava sul 10% dell'intero budget, il restante 90% erano ancora diretti alle misure di mercato. Inoltre, sono evidenti i limiti della riforma: l'esistenza dei pagamenti diretti, che sottraggono risorse da impieghi più proficui; la scarsa attenzione agli imprenditori giovani, che hanno ancora poche possibilità di entrare nel settore; la scarsa attenzione alle produzioni mediterranee (tipiche delle regioni italiane) che ancora una volta, beneficiano poco del sostegno dei prezzi.

In conclusione, con Agenda 2000 si è certamente proceduto nel senso di un maggior disaccoppiamento, senza tuttavia riuscire a tradurre in azioni concrete gli obiettivi enunciati sulla carta, e l'agricoltura europea non ha concretizzato una trasformazione più volte annunciata verso l'obiettivo della multifunzionalità effettiva.

---

<sup>8</sup> I due termini "Multifunzionalità" e "Sostenibilità" hanno ovviamente significati diversi

<sup>9</sup> Le misure orizzontali sono una novità della PAC: gli Stati Membri possono subordinare l'erogazione dei premi previsti dalla politica a determinati requisiti ambientali (eco-condizionalità o cross-compliance) oppure a specifici requisiti dell'agricoltore e dell'impresa. I proventi derivanti dalla eventuale riduzione degli aiuti, dovuta al mancato rispetto di alcune norme, andrebbero a confluire nel secondo pilastro della PAC, attraverso il meccanismo della modulazione.

In Agenda 2000 era prevista una revisione di metà percorso (Mid Term Review), avente lo scopo principale di riequilibrare il sostegno agricolo tra primo e secondo pilastro, e creare maggior consenso nell'opinione pubblica sulla spesa dell'Unione Europea, che doveva inoltre tener conto dell'entrata di nuovi paesi. Lo strumento principale della riforma Fischler, dal nome dell'allora Commissario Europeo all'Agricoltura e agli affari rurali, era un sistema di aiuti diretti, completamente indipendente dalla produzione, ma subordinato ad una "compatibilità ambientale", che attestasse il conseguimento, da parte delle imprese beneficiarie, di standard ambientali minimi.

I vecchi pagamenti compensativi rivolti al sostegno del reddito degli agricoltori, non saranno più corrisposti in funzione delle quantità prodotte, o dei fattori produttivi utilizzati, ma saranno erogati in veste di "pagamento unico aziendale" (PUA), calcolato su base storica, in relazione agli aiuti ricevuti ed agli ettari coltivati nel periodo di riferimento 2000-2002/10. La condizionalità - ora estesa alla salvaguardia dell'ambiente, alla sicurezza degli alimenti ed al benessere degli animali - diviene obbligatoria ed il pagamento unico aziendale è mirato più esplicitamente alla produzione di beni e servizi di interesse collettivo. Gli agricoltori diventano così liberi di effettuare le proprie scelte produttive e aziendali in linea con gli orientamenti dei mercati, mentre la garanzia di reddito è rappresentata dal pagamento unico.

La riforma ha interessato anche la politica di sviluppo rurale, sia attraverso il trasferimento al secondo pilastro di risorse aggiuntive (anche se in misura più modesta di quanto fu ipotizzato all'avvio della riforma: 5% anziché 20%) reperite con il meccanismo della modulazione, sia introducendo un pacchetto di nuove misure di intervento in materia di rispetto delle norme, qualità ambientale e servizi di consulenza aziendale.

Una delle maggiori novità della riforma è stata la flessibilità con cui gli Stati membri possono applicarla in base alle proprie esigenze, muovendosi comunque all'interno di un perimetro fissato dalla Comunità Europea. Gli Stati potevano infatti decidere la data in cui far partire il nuovo regime: fin dal 2005, o in alternativa, dal 2006 o dal 2007, avvalendosi così di un periodo transitorio; hanno avuto inoltre la possibilità di scegliere una forma di disaccoppiamento solo parziale per i diversi comparti (possibilità prevista per accontentare i paesi più conservatori, come la Francia) e di applicare il nuovo regime di pagamento unico, a livello regionale piuttosto che aziendale (uniformando i pagamenti per aree omogenee e determinate)<sup>11</sup>. L'Italia ha fatto fronte ai suoi impegni già dal 1° Gennaio 2005, per assicurare, nel più breve tempo possibile, competitività al settore, piena utilizzazione dei fondi stanziati, ed un sistema di maggiori sicurezze per le imprese che intendevano riorganizzare le proprie risorse. Inoltre essa non ha usufruito dell'opzione del disaccoppiamento parziale, prevedendo pagamenti totalmente sganciati dalla produzione per quasi tutti i settori. Le scelte effettuate dal nostro paese, lo

---

<sup>10</sup> Per ciascuno Stato membro è fissato un tetto massimo all'ammontare di aiuti. Ad ogni agricoltore è assegnato un numero di diritti all'aiuto pari alla media della superficie ammessa ad aiuto nel triennio 2000- 2002. Il valore aziendale del diritto all'aiuto per ettaro è ottenuto dividendo l'importo dei pagamenti diretti ricevuti nel triennio per la superficie di riferimento.

<sup>11</sup> La regionalizzazione consiste nel pagamento di un premio per ettaro, unico a livello regionale, calcolato come rapporto tra il massimale regionale e la superficie regionale ammissibile al primo anno di applicazione; il massimale regionale si ottiene dividendo quello nazionale tra le regioni secondo criteri "oggettivi".

collocarono in posizione intermedia tra l'approccio conservatore della Francia (che tra l'altro rinviò la partenza del nuovo regime al 2006) e quello innovativo della Germania, che prevedeva il disaccoppiamento totale e la regionalizzazione. Da una analisi critica delle scelte italiane, condivisa da diversi centri di ricerca, è emerso però come i premi e gli incentivi siano stati prevalentemente orientati a conservare più che a migliorare.

Calendarizzata come revisione di medio termine" di Agenda 2000, la "Fischler" può invece essere considerata una riforma a tutti gli effetti per i suoi contenuti altamente innovativi.

In primo luogo, ciò che la rende accettabile da molti, è la sua praticabilità politica: se in passato la PAC ha garantito una molteplicità di interessi (degli agricoltori, del sistema agroalimentare, della proprietà fondiaria e delle lobby) appare comprensibile come sia necessaria (o almeno come il mondo agricolo attenda) una continuità almeno parziale di quelle funzioni. Il rischio è il fallimento della stessa riforma nella sua interezza.

Il disaccoppiamento totale, che per anni era stato visto come una soluzione desiderabile ma difficile da realizzare, ha trovato finalmente attuazione nella politica agricola; i prezzi di mercato riacquistano il loro contenuto informativo e allocativo, il sostegno è più trasparente ed è integralmente attribuito agli agricoltori<sup>12</sup>; senza dimenticare gli ulteriori vantaggi già citati riscontrabili in una politica disaccoppiata. Inoltre il sistema dei pagamenti diretti viene garantito fino al 2013: questa circostanza rappresenta una sicurezza per gli imprenditori che possono così operare in un quadro sufficientemente stabile ed ottenere i vantaggi economici frutto delle proprie decisioni strategiche.

Infine, la semplificazione delle procedure (contenuta nell'unicità del pagamento), l'autonomia agli Stati membri, e la tempestività, configurano un nuovo contesto che fa della nuova PAC una tappa importante nel percorso verso un'agricoltura sostenibile e multifunzionale.

Tuttavia la riforma Fischler presentava ancora molti aspetti problematici.

Innanzitutto il fatto che il pagamento unico aziendale sia legato all'utilizzo passato degli appezzamenti introduce un fattore storico che induce una nuova forma di accoppiamento, più iniqua, perché legata alla proprietà dei terreni e alla vocazione produttiva degli stessi, nonché ai benefici goduti nel tempo<sup>13</sup>. Questo premia, ancora una volta, la condizione di agricoltore piuttosto che i comportamenti dello stesso, come era avvenuto nella riforma del 1992 e di nuovo con Agenda 2000, poiché chi riceve il sostegno è lo stesso soggetto che ne beneficiava in passato.

Allo stesso tempo le aree svantaggiate, (lontane dai centri, e meno dotate dal punto di vista strutturale) rimangono tali, perché i benefici della PAC continuano a concentrarsi nelle zone più fertili e produttive in grado di garantire alte rese ed elevati guadagni ai proprietari. Inoltre mentre il primo pilastro della politica non riesce ancora a colmare il divario sociale ed

---

<sup>12</sup> Quando il sostegno era accoppiato alla produzione, aumentavano l'offerta dei prodotti e la domanda dei fattori produttivi necessari; questi cambiamenti, indotti dalla politica, causavano variazioni nei prezzi di mercato (variazioni negative per i prodotti e positive per i fattori), per cui parte del sostegno veniva traslato a monte e a valle della filiera. Con il nuovo sistema, il sostegno va esclusivamente a beneficio dei produttori, gli agricoltori appunto.

<sup>13</sup> Non bisogna dimenticare che il pagamento unico è concesso anche in caso di abbandono della terra, a patto che venga mantenuta in buone condizioni agronomiche.

economico esistente tra regioni europee e tra aree urbane e rurali, il secondo pilastro ha ricevuto ancora poche risorse economiche, ed il forte sbilanciamento tra i due pilastri, non collima con gli obiettivi che la politica intende perseguire.

Questo però costituisce un elemento di criticità e di disorientamento per gli stessi agricoltori che non possono riconoscersi in modo strutturale nel paradigma della multifunzionalità. La riduzione del sostegno non è infatti associata ad incentivi forti verso lo sviluppo dei servizi connessi alle cosiddette funzioni secondarie dell'agricoltura in particolare a favore di imprese che, scontando una minore competitività produttiva, potrebbero uscire dal mercato, favorendo l'abbandono di superfici marginali, ma essenziali per la salvaguardia ambientale.

E' in questa constatazione che nasce, essenzialmente, la considerazione - ormai sempre più evidente - della necessità di associare alla pratica agronomica ed aziendale l'esercizio di funzioni strategiche che possono essere svolte solo da una classe organizzata e territorialmente diffusa di professionisti (o di organizzazioni professionali) in grado di esaltare la mission imprenditoriale: gli investimenti, l'orizzonte di medio e lungo periodo, la sostenibilità, la competitività, la gestione del territorio. Su questi argomenti ritorneremo tra poco ma è importante notare come la necessità in parola si sia manifestata con endemicità ed evidenza crescente nell'ultimo decennio. Non è disgiunto, da tale evidenza crescente, il ruolo svolto nella giurisprudenza nazionale, europea ed internazionale dalle agenzie di regolazione (Antitrust, Commissione europea, e soprattutto WTO) che hanno innescato un processo di liberalizzazione crescente in tutti i settori economici, agricoltura inclusa: questa massa di informazioni qualificate a raggiunto un livello "critico" che non è più gestibile dal singolo agricoltore ma abbisogna della visione strategica di figure professionali idonee.

I punti di forza e quelli di debolezza della riforma Fischler sono molteplici e sono stati analizzati da diversi studi che concordano sull'osservazione della persistente settorialità della politica agricola e di sviluppo rurale: primo e secondo pilastro sono rimaste ancora due realtà tra loro separate, disconnesse ed incapaci di favorire uno sviluppo regionale integrato.

Se è vero che la riforma Fischler ha presentato una elevata accettabilità politica, imprescindibile, è emerso in diverse occasioni però che i principali destinatari della stessa, gli agricoltori, la sentono più come una imposizione che come un traguardo importante. La stessa multifunzionalità, già obiettivo di Agenda 2000, è spesso percepita con astrattezza, piuttosto che come orizzonte dell'agricoltura del futuro. Questa circostanza è andata a comprimere fortemente le potenzialità della riforma.

E' evidente come le imprese, nella consapevolezza di poter beneficiare di un pagamento fisso ed immutabile (a patto di rispettare i vincoli ambientali), hanno ragionato e ragioneranno sulle scelte produttive di breve periodo.



Alla base della riforma vi è l'auspicio, ora che gli agricoltori non sono più costretti a certi tipi di produzione, che essi riprendano a comportarsi da imprenditori, facendosi guidare nei loro processi decisionali dai tre fattori fondamentali in agricoltura:

- il mercato;
- le specificità territoriali;
- l'efficienza tecnica ed economica.

Il principale effetto di un tipo di sostegno legato alle quantità (accoppiato quindi) è la perdita del contenuto informativo ed allocativo dei prezzi: in altre parole il valore del prezzo di mercato è scarsamente indicativo della domanda per un certo bene e questo significa inoltre che l'agricoltore non è neanche interessato a conoscere i prezzi, poiché comunque andrà sul mercato, a parità di quantità prodotte, egli sa già quanto ricaverà dall'attività produttiva.

Con il disaccoppiamento la conoscenza dell'andamento del mercato diviene fondamentale: gli agricoltori desiderano sapere se i prezzi di un certo prodotto saranno alti o bassi, e se rischiano di subire brusche oscillazioni, in futuro. Solo in questo modo potranno decidere che cosa produrre, quando e per quanto tempo.

Tale circostanza condiziona non solo le scelte di breve periodo, ma anche quelle di lungo periodo: come tutti gli imprenditori, essi saranno molto cauti nell'investire, ed impegnati ad ottimizzare le combinazioni di prodotto, prezzo, canale di distribuzione, e mezzi di promozione, per poter ammortizzare gli investimenti già fatti e conseguire un certo profitto.

Quello che si prefigura, a seguito delle riforme recenti, è comunque un ritorno alla dimensione imprenditoriale dell'agricoltura, in cui ogni azienda agricola effettua le sue scelte (di incremento dei ricavi o di riduzione dei costi) anche sulla base del fattore territorio e della propria capacità multifunzionale.

Il termine "multifunzionalità", utilizzato per esprimere il nuovo modello di agricoltura europea, può essere riferito a qualsiasi attività o oggetto, ma l'agricoltura riesce ad incarnarlo perfettamente per il fatto di basarsi su risorse di natura diversa e al tempo stesso profondamente integrate. La polifunzionalità delle risorse, la pluriattività delle famiglie agricole, la diversificazione delle attività e delle produzioni, sono tutti aspetti di una agricoltura multifunzionale, e sostenibile per le generazioni future.

Multifunzionale è una attività economica che dà luogo a più prodotti congiunti e, in virtù di questo, può contribuire a raggiungere contemporaneamente vari obiettivi sociali (OECD, 2001). Il concetto di multifunzionalità ha acquisito notevole rilevanza politica in agricoltura in quanto settore beneficiario di ingenti trasferimenti pubblici in passato, che oggi necessitano di giustificazioni alternative a quella del soddisfacimento dei fabbisogni nutrizionali della popolazione. Inoltre il concetto di multifunzionalità si modifica dunque, in funzione dell'evolversi della società. E' quindi un obiettivo dell'intervento politico quello di promuoverlo anche in agricoltura, nelle forme più idonee alla modernità.

Tradizionalmente il concetto di produzione congiunta, in agricoltura parallelamente ai paradigmi di contabilità nazionale, si riferiva alla tipica associazione di prodotti derivanti da uno stesso processo, quali latte e carne o

cereali e paglia. Oggi si riferisce alla produzione di beni e servizi immateriali (non alimentari) ottenuti senza una precisa consapevolezza da parte degli agricoltori, e per i quali essi non ricevono alcuna remunerazione. Questi prodotti "secondari" dell'agricoltura, sono beni pubblici liberamente disponibili alla società (assenza di escludibilità) senza che l'uso da parte di alcuni pregiudichi quello degli altri (assenza di rivalità); fanno parte di questi beni anche le esternalità positive e negative. Se da un lato tali beni sono accessibili a tutti, dall'altro, è difficile valutarne l'impatto, ed assegnare diritti di proprietà, in relazione ai costi sostenuti per produrli.

In realtà, alcune tipologie di produzioni congiunte dell'agricoltura hanno già un loro valore sul mercato: ad esempio i servizi ricreativi o agrituristici, i servizi sanitari o riabilitativi, quelli formativi o didattici.

Si pensi però alle molteplici funzioni svolte dall'agricoltura: funzioni economiche ed occupazionali, di tutela ambientale, funzione di mantenimento delle tradizioni e dei tessuti socio-culturali e rurali, funzioni di contributo allo sviluppo equilibrato del territorio e di garanzia di qualità e sicurezza degli alimenti; queste funzioni ed altre, godono oggi in molti paesi, dell'esistenza di una domanda in grado di ripagarle. Come insegna una consolidata letteratura economica, i meccanismi del mercato per i beni pubblici e le esternalità non bastano a favorire una allocazione efficiente delle risorse, per questo motivo si rende necessario l'intervento dello Stato per remunerare chi produce esternalità positive e tassare i responsabili di quelle negative.

Inoltre la diversificazione della sola attività di produzione può essere intesa in senso orizzontale, come ampliamento della gamma produttiva, ed in senso verticale, come integrazione di tutte le fasi del processo di creazione del valore (dall'approvvigionamento alla vendita). La diversificazione colturale non è una scelta conveniente per l'agricoltore che pratica una produzione di quantità poiché causa la perdita dei vantaggi legati alla scala produttiva (economie di scala) e al contempo necessita di una approfondita conoscenza dei mercati agricoli per i prodotti, pena una perdita di competitività.

In un sistema di produzione orientato alla qualità, la diversificazione colturale implica una valorizzazione dei prodotti agroalimentari tipici locali, svolgendo così una funzione che è al tempo stesso culturale, ambientale, e di promozione del turismo locale.

L'integrazione verticale può favorire l'imprenditore agricolo in termini di maggiore forza contrattuale e di immagine: la vendita diretta in azienda, ad esempio, va configurando un modo per personalizzare non solo il prodotto ma anche il canale di distribuzione ed essere più vicini al cliente-consumatore.

Diversificazione delle attività e diversificazione della produzione favoriscono a loro volta una diversificazione dei redditi degli agricoltori e delle famiglie, a vantaggio delle popolazioni delle aree rurali e dello sviluppo territoriale.

I cambiamenti della PAC non condizioneranno solo le imprese agricole; i prezzi dei prodotti e dei fattori produttivi, le relazioni commerciali nazionali ed internazionali sono profondamente intercorrelate con le azioni di policy, con la stabilità finanziaria europea e mondiale, con i flussi migratori, con le dinamiche geoambientali.

Per questo motivo gli imprenditori agricoli dovranno sicuramente compiere scelte importanti nel breve periodo (quale orientamento colturale? Associare la zootecnia? Ridefinire la fisiologia dell'azienda?), ma nello stesso tempo dovranno adottare una visione strategica dell'impresa. Adottare una visione strategica significa ridefinire continuamente la strategia adottata nel breve periodo, per adattarla ai cambiamenti in atto, in funzione degli obiettivi di lungo periodo.

Inoltre, in una configurazione d'impresa che si caratterizza, non solo come insieme coordinato di risorse materiali e uomini, ma come un sistema di relazioni, competenze e conoscenze, l'approccio strategico alla gestione non può essere statico.

Lo stesso processo di formulazione della strategia va gestito attraverso un riesame continuo della propria esperienza passata, della realtà agro economica emergente a livello regionale e globale, degli avanzamenti tecnici e tecnologici e delle opportunità ivi insite.

Uno dei problemi che così vanno emergendo nel mondo agricolo è quello della mancanza di forze imprenditoriali in grado di convogliare energie e risorse verso nuove iniziative economiche.

Le riforme degli ultimi decenni, pur con i loro limiti, conservano uno dei loro aspetti più importanti nella tensione a favorire una forte selezione di capacità imprenditoriale tra gli agricoltori.

L'imprenditore è colui che persegue l'efficienza sulla frontiera costi-rendimenti; è colui che seleziona i mercati in cui opera e le strategie da adottare, e modifica queste ultime per competere efficacemente sui mercati prescelti. Imprenditore è chi concorre in modo leale, costruendo nel tempo una rete di relazioni in grado di supportarlo, e governa la propria impresa in modo compatibile con le priorità sociali. Un imprenditore agricolo può definirsi tale solo se rischia nella propria attività, e il rischio può comportare anche l'espulsione dal mercato, come avviene in qualsiasi altro settore economico.

La distinzione o l'accostamento tra azienda agricola ed impresa diviene, in questo contesto, fondamentale per indirizzare le risorse comunitarie verso progetti meritevoli.

## **LA PAC verso il futuro**

Le recenti riforme della Politica agricola comunitaria hanno avviato un processo di superamento della storica dicotomia tra sostegno al mercato (confluito nel primo pilastro) e sostegno allo sviluppo rurale e strutturale (secondo pilastro).

La genesi dei due pilastri della politica agricola è intrinseca alla storia dell'Unione europea sin dalla sua fondazione, in cui la PAC ha rivestito un ruolo di agente fondamentale nel costruire metodi, procedure, analisi. Nei decenni poi si è assistito a una revisione degli obiettivi della PAC, a volte a dei veri e propri cambi di rotta resi necessari dall'emergere delle contraddizioni che si andavano ad alimentare insieme alle politiche di sostegno ed al mutato sistema di relazioni commerciali e geopolitiche: si pensi alla progressiva liberalizzazione degli scambi ed all'abbattimento di ogni isola protezionistica (e l'UE lo era stato per oltre trent'anni).

A seguito delle riforme, pur con incertezze e contraddizioni, il secondo pilastro va assumendo progressivamente il ruolo autonomo di politica per lo sviluppo

delle aree rurali, a programmazione pluriennale, concentrandosi su tre assi di sostegno: l'ammmodernamento strutturale dell'agricoltura (competitività), la produzione di beni pubblici ed esternalità di tipo ambientale (sostenibilità), la diversificazione dell'economia delle aree rurali (diversificazione).

L'Health check della PAC ha il merito di avere completato il processo di disaccoppiamento portandolo ad una maturazione politica e procedurale che prelude all'esplicazione delle sue potenzialità. Resta però ancora parzialmente irrisolta e senza risposte la domanda di giustificazione teorica dei pagamenti agli agricoltori.

D'altra parte, le due motivazioni che a riguardo vengono spesso tirate in ballo nel dibattito sulla PAC – la compensazione per la produzione di beni e servizi pubblici e la condizionalità – non sembrano sufficienti, nel lungo termine, a giustificare l'attuale massa di spesa pagamenti diretti indirizzata agli agricoltori e, soprattutto, le modalità con cui essi vengono calcolati ed erogati. Per quanto riguarda la compensazione per la produzione di beni e servizi pubblici, infatti, essa non può giustificare generici pagamenti disaccoppiati, per giunta calcolati su base storica, ma potrebbe trovare un fondamento solo se gli incentivi alla produzione di beni e servizi pubblici fossero selettivi e mirati (e dunque, semmai, affidata anche a misure accoppiate) e possibilmente producessero benefici quantificabili e quindi misurabili. Per quanto riguarda la condizionalità, si tratta di materia molto controversa e la normativa da essa generata rimane ancora molto blanda, come sottolineato da una nota della Corte dei conti europea (2008); in ogni caso, la condizionalità non è stata ben metabolizzata dal mondo agricolo europeo e con la semplificazione introdotta dall'Health check rischia di essere ulteriormente depotenziata.

Passando all'analisi del secondo pilastro, si è già detto che esso è stato progressivamente modellato dall'evoluzione della Pac dalla riforma Mac Sharry in poi, avendo inglobato – accanto alle tradizionali politiche strutturali – le misure agroambientali, l'intervento per le aree svantaggiate, i temi della qualità e, soprattutto, gli obiettivi della diversificazione dell'economia rurale. Tale evoluzione ha accentuato sempre di più la "doppia anima" del secondo pilastro, delineando una sorta di compromesso per la convivenza delle due componenti che si è consolidato nel tempo: da un lato la componente settoriale, peraltro ancora largamente maggioritaria, che ispira interventi direttamente orientati al sostegno dell'agricoltura o comunque rivolti a beneficiari appartenenti (o strettamente legati) al settore agricolo; dall'altra quella territoriale, con interventi di natura intersettoriale, orientati alla diversificazione e rivitalizzazione delle aree rurali e, soprattutto, rivolti a beneficiari non necessariamente legati all'agricoltura. Il compromesso che ha tenuto insieme queste due anime consisteva in una sorta di scambio: l'agricoltura, da un lato, destinava parte delle "sue" risorse finanziarie al perseguimento degli obiettivi di natura territoriale delle politiche di sviluppo rurale; dall'altro, manteneva saldamente il controllo di tali politiche, che altrimenti sarebbero ricadute nel calderone dell'intervento dei fondi strutturali, nel cui ambito esse avrebbero probabilmente finito con l'averne un ruolo ancora più marginale in termini di spesa.

Un passaggio chiave per la struttura e la composizione del secondo pilastro si è avuto con l'Health check, che ha ulteriormente allargato il ventaglio di competenze del secondo pilastro. L'Health check, infatti, ha aggiunto agli obiettivi del secondo pilastro, le cosiddette "nuove sfide", a cui si è inteso dare una specifica visibilità e soprattutto una dotazione finanziaria ad hoc, riservando ad esse le risorse provenienti dalla nuova modulazione. Nelle proposte della Commissione del novembre 2007 tali sfide riguardavano i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la salvaguardia della biodiversità; successivamente, nell'accordo finale sull'Health check del novembre 2008, il Consiglio vi ha aggiunto le misure a sostegno della ristrutturazione del settore lattiero-caseario e l'innovazione: è però evidente come ciò sia avvenuto in modo "addizionale" e non organico con le altre finalità e con gli altri interventi già operanti sia del primo che del secondo pilastro (come condizionalità, Articolo 68, misure agro-ambientali e forestali). Sul piano dell'ammodernamento strutturale, a distanza di oltre trent'anni dall'emanazione delle prime direttive rivolte a tale obiettivo, i risultati sembrano inferiori alle attese.

D'altra parte, la cosa non è sorprendente, considerando la storia di queste politiche, con le direttive strutturali emanate con ritardo e poste in secondo piano rispetto alle politiche di mercato e con gli strumenti del secondo pilastro degli anni successivi che hanno solo superficialmente inciso sulle questioni strutturali. Il risultato è che, a livello europeo, è ancora molto evidente la forte frammentazione aziendale, soprattutto nei Paesi del sud dell'Europa (ed in particolar modo in Italia), con una vasta platea di aziende ancora molto piccole, in mano ad agricoltori anziani e senza ricambio generazionale.

Per quanto riguarda le misure agroambientali, la loro alta capacità di attrazione in termini di spesa e la loro spendibilità in termini di consenso sociale hanno fatto sì che esse siano generalmente considerate delle politiche di successo, anche se è stata spesso evidenziata la mancanza di una obiettiva valutazione della loro efficacia. Un'altra questione rilevante delle misure agroambientali è la loro crescente sovrapposizione con la condizionalità, come messo molto chiaramente in luce anche dalla relazione della Corte dei conti europea (2008). In particolare, tale sovrapposizione ha riguardato soprattutto due aspetti:

- la condizionalità ha indebolito, invece di rafforzare, il sistema di controllo dell'efficacia delle misure agroambientali (ed anche delle indennità compensative per le aree svantaggiate);
- la relazione tra condizionalità e programmi agroambientali non è sempre definita in modo chiaro, per cui può succedere che con i secondi si finanzino attività o si incentivino comportamenti che dovrebbero essere obbligatori (standard) per l'accesso ai fondi del primo pilastro. E' infatti necessario tenere ben distinti uno strumento obbligatorio (la condizionalità) e uno volontario (l'adesione al programma agroambientale) in modo da raggiungere un effetto supplementare e complementare.

Come si è già sottolineato, le recenti riforme della Pac hanno creato una crescente zona intermedia tra i due pilastri che rende una distinzione netta tra di essi sempre più difficile e artificiosa. In particolare ci si riferisce a misure vecchie e nuove che se da un lato tendono a funzionalizzare e riequilibrare le risorse tra i due pilastri, dall'altro agiscono secondo meccanismi che attingono

da entrambi i pilastri: la modulazione<sup>14</sup>, le misure dell'Articolo 68 (ex 69)<sup>15</sup> del nuovo regolamento orizzontale; gli interventi di carattere strutturale presenti nell'ambito delle Organizzazioni comuni di mercato (Ocm) di taluni comparti<sup>16</sup>.

### L'evoluzione della spesa comunitaria per macro-obiettivi nel periodo 2000-2008

Appare molto stimolante e efficace riportare una lettura dell'evoluzione della spesa della Pac che riaggrega le risorse per grandi obiettivi, indipendentemente dalla loro appartenenza al primo o al secondo pilastro e proposta da De Filippis ed Henke (2009). La finalità perseguita è l'esame della fisionomia della spesa comunitaria destinata alle politiche agricole, oltre che di sottoporre a verifica l'ipotesi che la tradizionale distinzione della Pac in due pilastri, caratterizzati da diverse competenze, si stia progressivamente svuotando del suo senso originario. Gli autori hanno individuato le seguenti tipologie di intervento della Pac:

- sostegno ai mercati;
- pagamenti diretti;
- di cui pagamenti "in transizione" dal sostegno ai mercati al sostegno al reddito<sup>17</sup>;
- aiuti diretti al reddito;
- aiuti alla ristrutturazione;
- aiuti alla qualità;
- aiuti all'ambiente;
- aiuti al territorio;
- aiuti alla diversificazione;
- aiuti al capitale umano;
- una categoria residuale definita "altro".

---

<sup>14</sup> La modulazione consiste in un taglio agli aiuti diretti del primo pilastro e nello spostamento delle risorse derivanti da tale taglio, per potenziare la dotazione finanziaria disponibile per misure aggiuntive nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale

<sup>15</sup> Il nuovo articolo 68 propone un ventaglio di misure molto eterogenee tra di loro (tipi specifici di agricoltura; pagamenti accoppiati in zone vulnerabili, aumento del valore dei titoli contro l'abbandono, contributi per le assicurazioni contro le calamità, fondi di mutualizzazione). Esso è finanziato dal Feaga, ma in alcuni casi viene richiesto anche un intervento finanziario diretto da parte degli Stati membri con il cofinanziamento e necessita una buona dose di programmazione a livello nazionale.

<sup>16</sup> Gli interventi strutturali finanziati all'interno delle Ocm sono rilevabili in alcuni comparti prevalentemente mediterranei (ortofrutta, vino, olio d'oliva, tabacco), al cui interno peraltro aveva sempre operato – nella logica stessa del funzionamento dell'Ocm – una componente di intervento strutturale. Questa contrapposizione tra la forma che assume il sostegno assicurato all'agricoltura continentale e quella dell'aiuto destinato alle Ocm mediterranee è una costante nella PAC. Ad una filosofia di intervento deterministica per i prodotti continentali, basata su criteri unici dal Nord al Sud d'Europa, ha sempre corrisposto un ventaglio di strumenti molto più complesso ed articolato per le produzioni mediterranee, con un più forte impegno programmatico da parte dello Stato membro; questo, infatti, recepisce la cornice regolamentare della Pac ma elabora piani nazionali e regionali ed interviene in modo molto più attivo nella gestione della politica di quanto non si verifichi, ad esempio, per il sostegno a seminativi, carni bovine e suine, prodotti lattiero-caseari. (F. De Filippis, R. Henke "La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola", ed. Gruppo 2013).

<sup>17</sup> Si tratta di pagamenti diretti ancora parzialmente accoppiati ma destinati a diventare totalmente disaccoppiati, e dunque considerati in transizione tra il sostegno al mercato ed il sostegno diretto.

Queste categorie riproducono, in modo aggregato, le principali voci di spesa dei due tradizionali pilastri della Pac: da un lato, si ritrovano le categorie di sostegno al mercato e al reddito (tradizionalmente assegnate al primo pilastro) mentre dall'altro si collocano le voci che riprendono l'impostazione e le finalità del sostegno garantito dal secondo pilastro (ambiente, territorio, strutture agrarie).

La spesa per la PAC è stata riclassificata, ricostruendo gli aggregati finanziari secondo le voci individuate a partire da entrambi i pilastri, in corrispondenza di due date: il 2000, quando si era alla vigilia dell'applicazione di Agenda 2000 e la spesa agricola rifletteva ancora l'impostazione della riforma Mac Sharry, e il 2008, anno in cui la riforma Fischler del 2003 era già a regime (tabella 1).

Per quanto riguarda il 2008, si sono presi in considerazione il bilancio comunitario per quel che riguarda il Feoga, mentre è stata utilizzata la spesa programmata per il periodo 2007-2013 per quanto riguarda lo sviluppo rurale (Feasr)<sup>18</sup>.

Per il 2000 sono stati utilizzati:

- 1) i dati del fondo Feoga-Garanzia, in cui ricadeva la spesa per le misure di mercato, quella per le misure di accompagnamento – successivamente diventate parte integrante delle politiche del secondo pilastro – e anche la spesa per le misure di sviluppo rurale per le regioni non Obiettivo 1;
- 2) i dati del Feoga-Orientamento, che comprendeva, per le sole regioni dell'Obiettivo 1, le misure di sviluppo rurale diverse da quelle di accompagnamento<sup>19</sup>.

Tra il 2000 ed il 2008 però, oltre al rinnovo della PAC, si è verificato l'allargamento ai paesi dell'Europa dell'Est: riveste quindi particolare interesse analizzare la diversa composizione percentuale delle risorse nei due anni presi in considerazione.

La tabella seguente offre uno schema sintetico ed efficace della riclassificazione sulla cui base si procede poi ad un esame delle variazioni avvenute nel periodo 2000-2008 per l'Unione europea nel suo complesso e per l'Italia.

Tabella 1 – Riclassificazione delle voci di bilancio relative al I e II pilastro della Pac 2008 2000

	2008		2000	
	I Pilastro	II Pilastro	I Pilastro	II Pilastro
Mercati	Restituzioni, stoccaggio, cereali, tessili, ortofrutta, uva secca, altri aiuti	Valore economico foreste, aumento valore aggiunto, potenziale agricolo, gruppi produttivi, strategie per la competitività	Restituzioni, stoccaggio, distillazioni, trasformazione, ritiro obbligatorio, Po ortofrutta	Commercializzazione e trasformazione, potenziale agricolo

<sup>18</sup> La spesa Feasr copre un periodo di programmazione di sette anni, per cui la dotazione per il singolo anno è stata ottenuta dividendo per sette la spesa programmata complessiva.

<sup>19</sup> In questo caso, la componente del secondo pilastro contenuta nel Feoga-Garanzia è relativa all'anno effettivo considerato (trattandosi, per lo più, di misure a premio), mentre la componente del Feoga-Orientamento è stata ottenuta dividendo per sette la spesa programmata.

Pagamenti diretti	Pagamenti disaccoppiati (Pua, Sps), pagamenti parzialmente disaccoppiati, aiuti speciali, agrumi, uva secca		Pagamenti diretti (parzialmente disaccoppiati)	
di cui in transizione	Pagamenti parzialmente disaccoppiati, pomodoro, tabacco, frutta trasformata, zucchero		Pagamenti parzialmente disaccoppiati in transizione	
Reddito		Agricoltura di sussistenza, indennità montagna, altre indennità, Natura 2000, Pag. Romania e Bulgaria		Indennità aree svantaggiate
Strutture	Vino, zucchero	Modernizzazione, aiuti Romania e Bulgaria, benessere animale, investimenti, risorse idriche	Vino, latte scremato	Trasformazione, ricomposizione fondiaria, miglioramento fondiario, investimenti, risorse idriche
Qualità	Sementi, olio d'oliva, grano duro, Art. 69 (escl. zootecnia)	Misure a favore della qualità		Misure a sostegno della qualità
Ambiente	Ex 2078, riso	Natura 2000, programmi ambientali, imboschimento, sistemi forestali, afforestazione, potenziale forestale	Ritiro quinquennale	Programmi ambientali, silvicoltura



Territorio	Grano duro zone tradizionali, Art. 69 (zootecnia)	Animazione, qualità vita, cooperazione, Gruppi azione locale		Gruppi azione locale
Diversificazione	Energy crops	Cooperazione allo sviluppo nuove produzioni, infrastrutture, diversificazione, creazione imprese, turismo, servizi di base per comunità, rinnovamento villaggi, patrimonio rurale		Diversificazione, turismo, servizi essenziali, infrastrutture, patrimonio rurale
Capitale umano		Giovani, prepensionamento, formazione, informazione, aiuto e consulenza		Giovani, prepensionamento, formazione, assistenza
Altro	Aiuti alimentari, ortofrutta	Servizi di supporto, standards, assistenza tecnica	Aiuti alimentari, aiuti consumo, aiuti amministrativi, aiuti agromonetari	Ingegneria finanziaria, valutazione

Fonte: elaborazioni (De Filippis, Henke) su bilanci comunitari

Tabella 2 – Ue - Riclassificazione voci di bilancio relative al I e II pilastro della Pac 2000 2008

Milioni di euro	I Pilastro	II Pilastro	Totale	I Pilastro	II Pilastro	Totale
Mercati	11.821,8	322,2	12.144,0	2.684,8	1.778,8	4.463,6
Pagamenti diretti	25.170,9	0,0	25.170,9	37.258,0	0,0	37.258,0
di cui in transizione	23.312,4	0,0	23.312,4	5.365,9	0,0	5.365,9
Aiuti reddito al	0,0	674,2	674,2	0,0	3.521,3	3.521,3
Strutture	905,7	1.748,8	2.654,5	1.829,6	3.225,2	5.054,8
Qualità	0,0	25,7	25,7	406,8	75,1	481,9
Ambiente	10,5	5.578,0	5.588,5	154,1	6.078,7	6.232,8
Territorio	0,0	183,3	183,3	207,5	1.133,9	1.341,4
Diversificazione	0,0	714,0	714,0	72,1	3.744,5	3.816,6

Capitale umano	0,0	523,0	523,0	0,0	2.642,6	2.642,6
Altro	135,6	256,2	256,2	380,5	78,2	458,7
Totale	38.044,50	10.025,40	48.069,90	42.993,40	22.278,30	65.271,70
Valori %						
Mercati	97,3	2,7	25,3	60,1	39,9	6,8
Pagamenti diretti	100,0	0,0	52,4	100,0	0,0	57,1
di cui in transizione	100,0	0,0	48,5	100,0	0,0	8,2
Aiuti reddito al	0,0	100,0	1,4	0,0	100,0	5,4
Strutture	34,1	65,9	5,5	36,2	63,8	7,7
Qualità	0,0	100,0	0,1	84,4	15,6	0,7
Ambiente	0,2	99,8	11,6	2,5	97,5	9,5
Territorio	0,0	100,0	0,4	15,5	84,5	2,1
Diversificazione	0,0	100,0	1,5	1,9	98,1	5,8
Capitale umano	0,0	100,0	1,1	0,0	100,0	4,0
Altro	34,6	65,4	0,8	83,0	17,0	0,7
Totale	79,1	20,9	100,0	65,9	34,1	100,0

Fonte: elaborazioni (De Filippis, Henke) su bilanci comunitari

Nel periodo considerato la spesa complessiva per la PAC è aumentata del 35,8% (da 44,7 miliardi di euro a 65,3), in gran parte da attribuire all'allargamento seguito dall'incremento dovuto ai pagamenti diretti.

Tabella 3 – UE: tassi di variazioni percentuali degli aggregati della spesa della PAC riclassificata, nel periodo 2000-2008

Milioni di euro	I Pilastro	II Pilastro	Totale
Mercati	- 77,29%	452,08%	- 63,24%
Pagamenti diretti	48,02%	-	48,02%
di cui in transizione	- 76,98%	-	- 76,98%
Aiuti reddito al	-	422,29%	422,29%
Strutture	102,01%	84,42%	90,42%
Qualità	-	192,22%	1775,10%
Ambiente	1367,62%	8,98%	11,53%

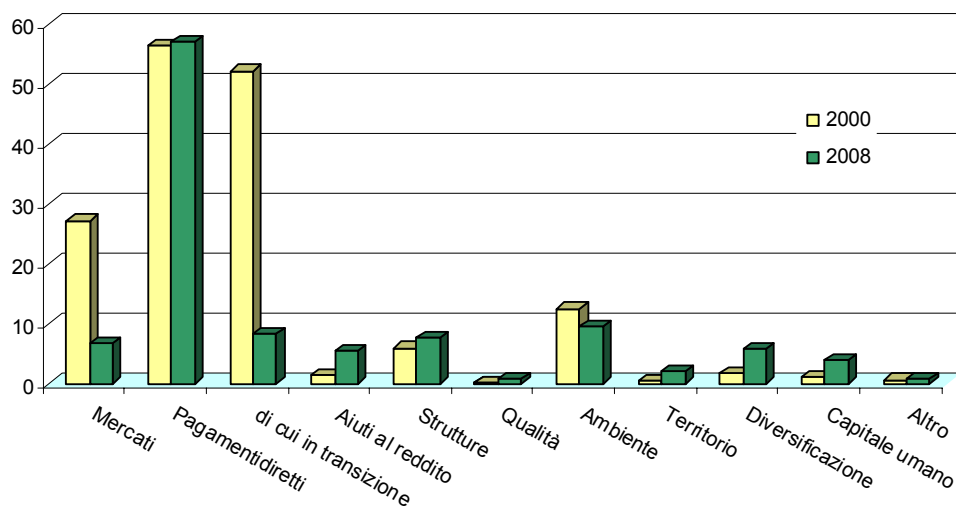
Territorio	-	518,60%	631,81 %
Diversificazione	-	424,44%	434,54 %
Capitale umano	-	405,28%	405,28 %
Altro	180,60 %	-69,48%	17,08%
Totale	13,01%	122,22%	35,78%

Inoltre, pur considerando i diversi livelli di partenza, va sottolineato che l'aumento della spesa è stato ben diverso tra i due pilastri: infatti, mentre il primo è cresciuto per l'Ue in complesso di poco più del 10% (da circa 38 miliardi a poco meno di 43 miliardi di euro), la spesa del secondo pilastro si è più che raddoppiata (da 10 a oltre 22 miliardi di euro).

Si registra una vistosa contrazione per la voce relativa alla spesa per il sostegno dei mercati (-63%), bilanciata da un evidente incremento della spesa per i pagamenti diretti (+48%). Di particolare valore (numerico e, quindi, politico) appaiono anche gli incrementi che si evidenziano per la spesa relativa per gli aiuti al reddito, per la diversificazione e per il capitale umano.

Figura 1 – Ue - Composizione della spesa Pac per categoria, 2000 e 2008 (%)

UE - Composizione % della spesa PAC per categoria 2000-2008



La figura 1 consente visivamente il confronto nel periodo considerato della spesa comunitaria per l'agricoltura secondo le categorie individuate, da cui si evincono con chiarezza le principali dinamiche degli interventi:

la netta riduzione della spesa per i mercati;

la sostanziale stabilità dei pagamenti diretti, che hanno quasi completato il loro percorso da pagamenti "in transizione", ancora parzialmente accoppiati, ad aiuti totalmente disaccoppiati;

la riduzione del peso della voce relativa all'ambiente;

un notevole aumento della spesa a favore del capitale umano e della diversificazione in agricoltura (pur molto modeste in valore assoluto).

La tabella 4 propone lo stesso confronto intertemporale della spesa riclassificata nel modo proposto da De Filippis ed Henke, al fine di evidenziare come le peculiarità strutturali e produttive dell'agricoltura italiana, nonché le scelte di applicazione della Pac fatte dal nostro Paese all'interno del menù offerto dalla Commissione, portino ad una diversa distribuzione della spesa per macro-obiettivi.

Tabella 4 – Italia - Riclassificazione voci di bilancio relative al I e II pilastro Pac 2000 2008

Milioni di euro	I Pilastro	II Pilastro	Totale	I Pilastro	II Pilastro	Totale
Mercati	1.143,8	59,7	1.203,5	478,9	222,2	701,1
Pagamenti diretti	3063,0	0,0	3.063,0	3.285,3	0,0	3.285,3
di cui in transizione	3063,0	0,0	3.063,0	329,7	0,0	329,7
Aiuti al reddito	0,0	13,3	13,3	0,0	157,8	157,8
Strutture	131,7	181,1	312,8	621,8	449,1	1.070,9
Qualità	0,0	5,3	5,3	220,9	23,5	244,4
Ambiente	9,7	757,3	767,0	91,2	782,1	873,3
Territorio	0,0	51,7	51,7	34,0	171,0	205,0
Diversificazione	0,0	44,0	44,0	1,1	318,8	319,9
Capitale umano	0,0	66,6	66,6	0,0	253,2	253,2
Altro	-71,0	1,5	-69,5	123,8	38,9	162,7
Totale	4.277,2	1.180,4	5.457,6	4.857,0	2.163,3	7.020,3
Valori %						
Mercati	94,8	5,2	20,8	68,3	31,7	10,0
Pagamenti diretti	99,6	0,4	56,1	100,0	0,0	46,8
di cui in transizione	100,0	0,0	56,1	100,0	0,0	4,7
Aiuti al reddito	0,0	100,0	0,2	0,0	100,0	2,2
Strutture	42,1	57,9	5,7	58,1	41,9	15,3
Qualità	0,0	100,0	0,1	90,0	10,0	3,5
Ambiente	1,3	95,7	14,1	10,4	89,6	12,4
Territorio	0,0	100,0	0,9	16,6	83,4	2,9
Diversificazione	0,0	100,0	0,8	0,3	99,7	4,6
Capitale umano	0,0	100,0	1,2	0,0	100,0	3,6
Altro	100,0	0,0	-1,3	55,3	44,7	2,3
Totale	78,4	21,6	100,0	68,2	31,8	100,0

Fonte: elaborazioni su bilanci comunitari

Tabella 5 – Italia: tassi di variazioni percentuali degli aggregati della spesa della PAC riclassificata, nel periodo 2000-2008

Milioni di euro	I Pilastro	II Pilastro	Totale
Mercati	-58,13%	272,19%	-41,74%
Pagamenti diretti	7,26%	-	7,26%
di cui in transizione	-89,24%	-	-89,24%
Aiuti al reddito	-	1086,47%	1086,47%
Strutture	372,13%	147,98%	242,36%
Qualità	-	343,40%	4511,32%
Ambiente	840,21%	3,27%	13,86%
Territorio	-	230,75%	296,52%
Diversificazione	-	624,55%	627,05%
Capitale umano	-	280,18%	280,18%
Altro	-274,37%	2493,33%	-334,10%
Totale	13,56%	104,71%	33,27%

Per l'Italia le variazioni della spesa complessiva relativa al primo e al secondo pilastro appaiono in linea con le variazioni registrate a livello europeo, anche se il secondo pilastro ha mostrato una dinamica minore rispetto a quanto verificatosi a livello europeo.

Anche per l'Italia si osserva una marcata contrazione della spesa per il sostegno ai mercati (-41,7%), mentre la spesa per i pagamenti diretti – pur crescendo del 7,3% - mostra una variazione minore rispetto a quanto avviene nel resto dell'Europa.

Figura 2 – Italia - Composizione della spesa Pac per categoria, 2000 e 2008 (%)

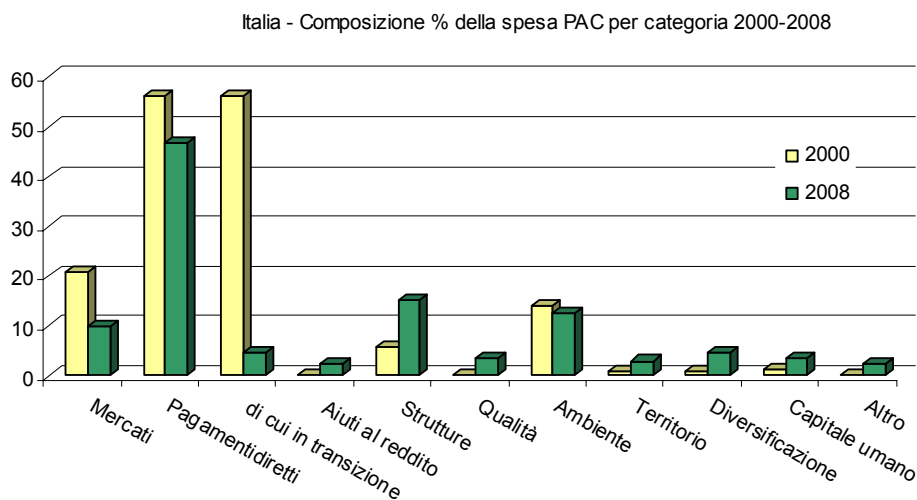
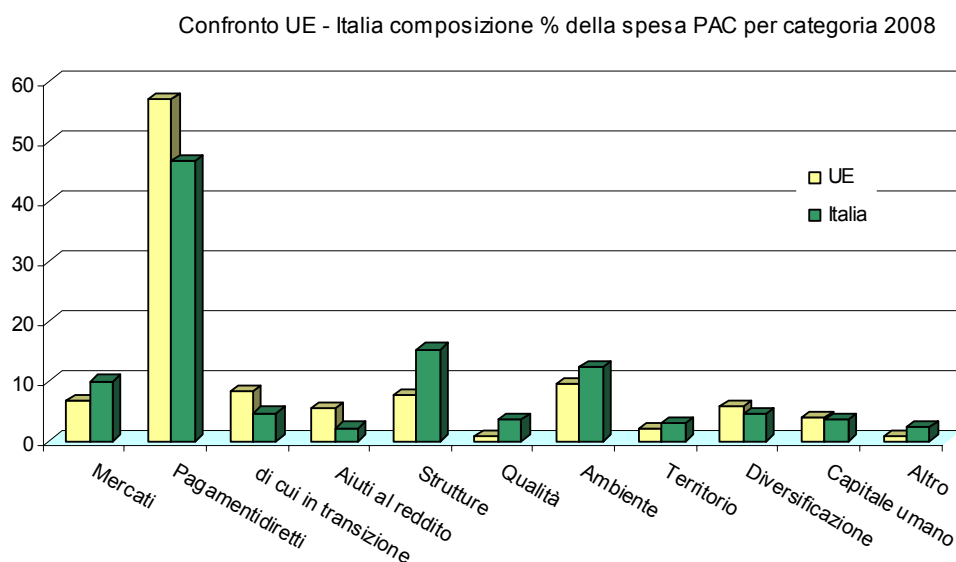


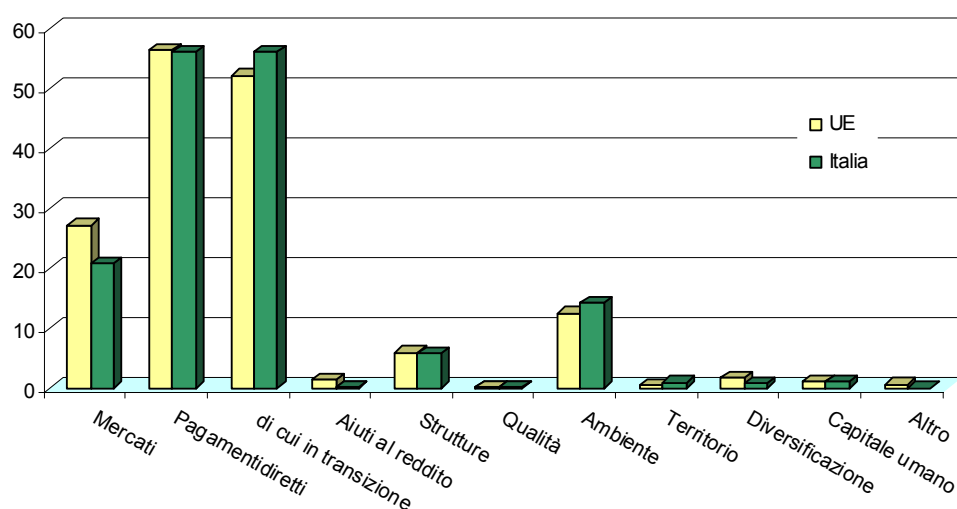
Figura 3 – Confronto Ue-Italia su composizione della spesa Pac, 2008 (%)



Altro elemento differenziante rispetto all'Europa è costituito dal peso della spesa per Strutture: in Italia rappresentava nel 2008 il 15,3% pari al doppio di quanto rappresentava in Europa 7,7%.

Figura 4 – Confronto Ue-Italia su composizione della spesa Pac, 2000 (%)

Confronto UE - Italia composizione % della spesa PAC per categoria 2000



### La riforma della PAC: tra prospettive di novità e esigenze di bilancio

Abbiamo più volte evidenziato come nell'evoluzione recente della PAC sia dapprima emersa con nettezza la differenziazione tra finalità, strumenti e risorse ascrivibili al primo o al secondo pilastro e poi tale differenziazione si sia attenuata in un processo di riallineamento della totalità degli strumenti e delle risorse in direzione della multifunzionalità e delle nuove direttrici di marcia. In particolare, il cambiamento più evidente ha riguardato il primo pilastro che è stato ridimensionato e reindirizzato, anche dal punto di vista procedurale, dall'introduzione del disaccoppiamento e dalla scomparsa delle misure di sostegno al mercato.

D'altra parte la crescita del secondo pilastro, dovuta in gran parte all'introduzione del meccanismo della modulazione, ha consentito un effettivo processo di riequilibrio – che ha anche valenza politica – nella distribuzione della spesa agricola tra i due pilastri.

Inoltre, come già detto, si osserva una crescente interrelazione e ibridazione delle sfere di competenza dei due pilastri: interventi strutturali finanziati nel primo pilastro, misure di mercato nel secondo, misure per la qualità in entrambi, e altro ancora. Al momento, il processo di parziale sovrapposizione tra i due pilastri riguarda prevalentemente gli obiettivi, espliciti ed impliciti, del sostegno e le modalità di spesa, mentre il sistema di erogazione dei fondi rimane nettamente distinto tra i due pilastri (il Feaga per quanto riguarda il primo pilastro e il Feasr per lo sviluppo rurale), al netto del meccanismo messo in atto dalla modulazione.

Quella attuale appare quindi come una situazione di evoluzione per entrambi i pilastri: il cambiamento in atto li sta radicalmente trasformando rispetto alle loro caratteristiche (obiettivi e strumenti) originarie. Questa constatazione può innestarsi sul dibattito sulle prospettive finanziarie post-2013 al fine di ripensare la struttura complessiva delle risorse destinate alla PAC, al fine di concorrere a definirne meglio la funzionalità.

La prossima riforma della PAC infatti verrà inserita nell'ambito del nuovo bilancio UE. L'attuale bilancio UE di lungo termine copre il periodo 2007-2013.

Il prossimo (definito anche come "prospettive finanziarie") che partirà dall'anno 2014 è attualmente in via di negoziazione. Le questioni principali includono: le dimensioni del futuro bilancio per la PAC, l'eliminazione graduale o la riforma del "pagamento unico per azienda" ed il rafforzamento di pagamenti specifici per i beni pubblici (ad esempio ricompensare gli agricoltori per servizi di tutela ambientale). La Conferenza sulla Revisione del Bilancio organizzata dalla Commissione Europea nel Novembre 2008 ha avviato il dibattito. Inoltre, la pubblicazione nel Novembre 2009 di una dichiarazione realizzata da un gruppo di influenti economisti agrari provenienti da tutta Europa che sostengono "Una Politica Agricola Comune per i beni pubblici europei" ha alimentato ulteriormente tale dibattito. La dichiarazione propone di eliminare tutti quei sussidi che stimolano la produzione e sostengono il reddito degli agricoltori. Infatti i sussidi dovrebbero unicamente essere erogati in presenza di beni pubblici, vale a dire in relazione alla lotta al cambiamento climatico, alla salvaguardia della biodiversità ed alla gestione delle risorse idriche.

### **Europa 2020: la strategia di politica economica formulata dalla Commissione.**

Il 3 marzo 2010 la Commissione europea ha lanciato la strategia Europa 2020 al fine di uscire dalla crisi e di preparare l'economia dell'UE per il prossimo decennio, con cui individua tre motori di crescita, da mettere in atto mediante azioni concrete a livello europeo e a livello nazionale: crescita intelligente (promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale); crescita sostenibile (rendendo la nostra produzione più efficiente sotto il profilo delle risorse e rilanciando contemporaneamente la nostra competitività); crescita inclusiva (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà).

Questa sfida per la crescita e l'occupazione richiede un coinvolgimento al massimo livello politico e la mobilitazione di tutte le parti interessate in Europa. Vengono fissati cinque obiettivi da cui si evince quali sono i traguardi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti.

Nel documento della Commissione il punto di partenza è costituito da una analisi della crisi economica e finanziaria mondiale da cui l'Europa deve trarre insegnamenti. Le economie sono strettamente legate fra di esse e nessuno Stato membro può affrontare efficacemente le sfide mondiali se agisce da solo. Senza uno stretto coordinamento delle politiche economiche potrebbe prospettarsi, per l'Europa, un "decennio perso" caratterizzato da un relativo declino, da una crescita definitivamente compromessa e da livelli di disoccupazione strutturalmente elevati.

La strategia Europa 2020 delinea pertanto un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il prossimo decennio, sulla base di tre campi di azione prioritari strettamente connessi che si rafforzano a vicenda:

- Crescita intelligente, sviluppando un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;



- crescita sostenibile, promuovendo un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva;
- crescita inclusiva, promuovendo un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione sociale e territoriale.

I progressi registrati verso la realizzazione di questi obiettivi saranno valutati sulla base di cinque obiettivi principali rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle situazioni di partenza:

il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrà avere un lavoro;

il 3% del PIL dell'UE dovrà essere investito in R&S;

i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia dovranno essere raggiunti;

il tasso di abbandono scolastico dovrà essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani dovrà avere una laurea o un diploma; .

almeno 20 milioni di persone dovranno essere sottratte al rischio di povertà.

Ogni livello di governo, in una logica di sussidiarietà, sarà investito di responsabilità concorrenti al raggiungimento degli obiettivi: organizzazioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali.

I metodi di governance saranno rafforzati affinché gli impegni vengano tradotti in azioni concrete in loco. La Commissione monitorerà i progressi. Le relazioni e le valutazioni nell'ambito di Europa 2020 e del patto di stabilità e crescita saranno elaborate contemporaneamente (pur rimanendo strumenti distinti) per migliorare la coerenza. In tal modo, le due strategie potranno perseguire obiettivi analoghi in materia di riforme pur rimanendo due strumenti separati.

Per conseguire questi obiettivi, la Commissione propone una serie di sette iniziative la cui realizzazione diventa una priorità comune:

L'Unione dell'Innovazione, volta a riorientare la politica in materia di R&S e innovazione in funzione delle sfide principali, colmando al tempo stesso il divario tra scienza e mercato per trasformare le invenzioni in prodotti. Il brevetto comunitario, ad esempio, potrebbe far risparmiare alle imprese 289 milioni di euro all'anno.

Youth on the move, la cui finalità è il miglioramento della qualità e dell'attrattività internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore promuovendo la mobilità di studenti e giovani professionisti. Per fare un esempio concreto, i posti vacanti in tutti gli Stati membri devono essere più accessibili in tutta Europa e le qualifiche e l'esperienza professionali devono essere debitamente riconosciute.

Un'agenda europea del digitale è una iniziativa che invece è finalizzata a trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'internet superveloce. Nel 2013 tutti gli europei dovrebbero avere accesso all'internet ad alta velocità.

Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, volta a favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio. L'Europa non deve perdere di vista i suoi traguardi per il 2020 in termini di produzione di energia, efficienza energetica e consumo di energia: questo ridurrebbe di 60 miliardi di euro le importazioni di petrolio e di gas entro il 2020.

Una politica industriale per la crescita verde, è finalizzata ad aiutare la base industriale dell'UE ad essere competitiva nel mondo post-crisi, promuovere

l'imprenditoria e sviluppare nuove competenze. Questo creerebbe milioni di nuovi posti di lavoro.

Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, volta a porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali a mano a mano che i figli del baby boom andranno in pensione.

Piattaforma europea contro la povertà, la cui finalità è garantire coesione economica, sociale e territoriale aiutando i poveri e le persone socialmente escluse e consentendo loro di svolgere un ruolo attivo nella società.

Il grado di ambizione di Europa 2020 presuppone un livello elevato di leadership e di responsabilità e per questo la Commissione, nel documento, aveva invitato i capi di Stato e di governo ed assumere la titolarità di questa nuova strategia approvandola in occasione del Consiglio europeo di primavera. Nel documento inoltre si prefigura un potenziamento del ruolo del Parlamento europeo.

Il Consiglio europeo del 25 e 26 marzo c.a. ha acquisito la proposta della Commissione e ha avviato un dibattito di dettaglio che continuerà e si concluderà nel Consiglio europeo di giugno. Nell'esprimere favore per la strategia, il Consiglio ha inteso precisare meglio gli obiettivi comuni che dovranno guidare l'azione dell'Unione degli Stati membri:

- mirare a portare al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti legali;
- migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato combinati in tale settore; la Commissione elaborerà un indicatore che rifletta l'intensità in termini di R&S e di innovazione;
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia e puntare a un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica;
- migliorare i livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di dispersione scolastica e aumentando la percentuale delle persone che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente; tenendo conto della proposta della Commissione, il Consiglio europeo fisserà le percentuali numeriche di questi obiettivi nel giugno 2010;
- promuovere l'inclusione sociale in particolare attraverso la riduzione della povertà. Sono necessari ulteriori lavori sull'indicatore appropriato. Il Consiglio europeo ritornerà su tale questione nella riunione del giugno 2010.

Il Consiglio ha altresì approvato una tabella di marcia, di seguito riportata, al fine di giungere in tempi rapidi alla operatività della strategia.

### La roadmap della strategia Eu2020 decisa dal Consiglio

a) Tenendo conto degli obiettivi principali dell'UE la Commissione presenterà celermente proposte di orientamenti integrati più precisi, tra cui gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche. Il Consiglio discuterà questi orientamenti in modo che possano essere approvati dal Consiglio europeo del giugno 2010, previa consultazione del Parlamento europeo e di altre istituzioni sugli orientamenti in materia di occupazione.

b) La Commissione sta individuando le principali strozzature che ostacolano la crescita a livello dell'UE, e il Consiglio le discuterà; gli Stati membri faranno altrettanto a livello nazionale, in stretta cooperazione con la Commissione. Il Consiglio europeo del giugno 2010 valuterà questi lavori così da tenerne conto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma.

c) Gli obiettivi nazionali dovrebbero essere presentati in tempo per tenerne conto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma.

d) Nel primo anno della nuova strategia gli Stati membri presenteranno i programmi nazionali di riforma nell'autunno del 2010, specificando nei dettagli le azioni che intraprenderanno per attuare la strategia stessa. Le azioni dovrebbero essere pienamente sostenute mobilitando, come incentivi di riforma, tutti i pertinenti strumenti dell'UE, compresi strumenti di finanziamento innovativi in cooperazione con il Gruppo BEI.

e) Entro ottobre 2010 la Commissione presenterà le azioni richieste a livello dell'UE per attuare la nuova strategia, segnatamente attraverso le iniziative faro.

f) Il Consiglio affinerà il calendario dei processi al fine di rafforzare la coerenza globale delle consulenze politiche agli Stati membri.

### **L'Health Check ed il Recovery Plan: Le nuove sfide della PAC**

La "verifica dello stato di salute" (Health Check) della Politica Agricola Comunitaria (PAC) era stata espressamente programmata nella riforma Fischler del 2003, con lo scopo di verificarne l'applicazione e di apportare eventuali aggiustamenti. A questo processo di revisione si è sovrapposta l'adozione del Piano Europeo di Ripresa Economica (Recovery Plan), resosi necessario per arginare la crisi economica e di liquidità finanziaria che ha colpito i mercati europei e mondiali a partire dal 2008.

Il compromesso politico sui contenuti della revisione della PAC (decisione del Consiglio del 20 novembre 2008) è stato successivamente rafforzato dalle conclusioni del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 che ha approvato il Recovery Plan, contenente le azioni prioritarie di stimolo economico e di risposta alla crisi. Tra queste ultime, è stata prevista - nel quadro del secondo pilastro della PAC - l'introduzione di una nuova sfida volta al potenziamento delle infrastrutture per la connessione in rete a banda larga nelle aree rurali (Reg. CE 473/2009).

La Commissione ha di seguito presentato - e fatto approvare - delle proposte di atti normativi e attuativi di riforma della PAC:

Reg. (CE) 72/2009 che modifica, tra gli altri, il Reg. (CE) 1234/2007 (OCM unica);

Reg. (CE) 73/2009 sui regimi di sostegno della PAC, I Pilastro, che sostituisce il Reg. (CE) 1782/2003;

Reg. (CE) 74/2009 che modifica il Reg. (CE) 1698/2005 sullo sviluppo rurale;

Reg. (CE) 473/2009 che modifica il Reg. (CE) 1698/2005 e il Reg. (CE) 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune (banda larga);

Decisione 2006/144 del 19 gennaio 2009, che modifica gli Orientamenti comunitari sullo sviluppo rurale.

In sintesi, per le misure afferenti al I pilastro, abbiamo:

- l'incremento della modulazione obbligatoria che sale dal 5% al 10% a regime (2012) oltre al 4% supplementare per i beneficiari di pagamenti superiori a 300.000;

- i fondi derivanti dall'aumento della modulazione sono trasferiti al II pilastro con un vincolo di destinazione alle "nuove sfide";

- l'intervento sulle misure di mercato, come l'abolizione del set aside obbligatorio, l'aumento delle quote latte in vista di una loro abolizione entro il 2015, l'allargamento progressivo del disaccoppiamento a nuovi settori nel periodo 2010-2012 e l'ampliamento del regime di pagamenti speciali ex art. 69 del Reg. (CE) 1782/2003, disciplinato dagli articoli 68 e 71 del Reg. (CE) 73/2009.

Inoltre, ulteriori novità hanno riguardato la semplificazione della condizionalità, il limite minimo per importo e superficie ai pagamenti diretti ed il passaggio alla riserva nazionale dei titoli non attivati per 2 anni (dai 3 anni attuali).

Allo stesso modo, per il secondo pilastro, abbiamo un ulteriore trasferimento di risorse, attraverso l'aumento progressivo della modulazione obbligatoria.

Al fine di rafforzare la strategia ambientale dei PSR, tali risorse aggiuntive sono state vincolate ad operazioni utili a perseguire le c.d. 6 "nuove sfide", delineate negli Orientamenti strategici comunitari, elencate dall'articolo 16 bis del Reg. (CE) 1698/20063:

- cambiamenti climatici;
- energie rinnovabili;
- gestione delle risorse idriche;
- biodiversità;
- misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario;

- innovazioni connesse alle precedenti priorità.

Oltre a tali priorità strategiche, la riforma di medio termine ha introdotto altre novità quali, a titolo di esempio, l'aumento del premio per i giovani agricoltori, gli aiuti transitori alla ristrutturazione nell'ambito dello sviluppo rurale (destinati principalmente al settore tabacco), ecc...

Come già detto, mediante il Reg. CE 473/2009 (che recepiva le priorità individuate nel Recovery Plan del dicembre 2009) si è destinata un'ulteriore

dotazione finanziaria aggiuntiva per il potenziamento delle connessioni in rete a banda larga nelle aree rurali (pur senza un rigido vincolo a tale obiettivo): ogni Stato Membro ha avuto facoltà di destinare tali fondi anche al perseguimento delle nuove sfide dell'Health Check, secondo il principio di "flessibilità". L'Italia, in base alle esigenze espresse dal partenariato istituzionale e socioeconomico, come previsto dal Piano Strategico Nazionale, ha scelto di destinare circa il 96% dei fondi Recovery Plan ad interventi per le infrastrutture per internet a banda larga nelle aree rurali.

Così come per le nuove sfide dell'Health Check anche il Recovery Plan ha comportato la necessità di modificare i documenti strategici e programmatori nazionali e regionali (PSR) e l'Italia, nell'attuale ciclo di programmazione, è lo Stato membro con il numero più cospicuo di PSR.

A seguito della modifica degli Orientamenti strategici comunitari e dei nuovi Regolamenti è stato modificato il Piano Strategico Nazionale attraverso un processo di consultazione pubblica che ha coinvolto il Ministero, le Regioni e Province Autonome e il partenariato.

La revisione è stata, comunque, di portata piuttosto limitata in quanto, la strategia nazionale del PSN, considerava già adeguatamente le priorità rafforzate con l'Health Check ed il Recovery Plan. Le modifiche hanno riguardato essenzialmente una riorganizzazione delle azioni chiave, con il rafforzamento di alcune priorità strategiche e l'introduzione di nuove, come la diffusione della banda larga nelle aree rurali.

Parallelamente le Regioni e Province autonome hanno avviato un importante processo di revisione dei PSR in coerenza con gli indirizzi del Piano strategico nazionale e con le indicazioni formulate dai servizi della Commissione europea a seguito della notifica dei programmi trasmessi a Bruxelles, entro il termine non perentorio del 15 luglio 2009.

Lo stretto partenariato tra MiPAAF, Regioni e Commissione europea ha consentito di portare a compimento l'intera procedura per l'approvazione dei PSR entro fine dicembre 2009, obiettivo non riuscito ad altri Stati membri: in tal modo è stato scongiurato il rischio di non impegno sull'annualità 2009 del bilancio comunitario della quota parte dei fondi Recovery Plan assegnati all'Italia.

L'ultimo passo a conclusione della procedura, ovvero l'emanazione della decisione formale di approvazione da parte della CE, è stata completata il 5 marzo 2010. In tal modo, a partire dal 1° aprile 2010, tutti i PSR modificati a seguito dell'Health Check e Recovery Plan sono entrati formalmente in vigore.

Alla modifica dello scenario normativo comunitario descritto nel precedente capitolo è seguito un aggiornamento del quadro delle risorse finanziarie destinate al II pilastro della PAC per realizzare gli obiettivi e le sfide introdotte dalla riforma di medio termine.

I criteri di riparto sono stati ispirati al metodo "comunitario", adottando cioè, per le diverse tipologie di finanziamento menzionate in precedenza, i criteri che la Commissione Europea ha stabilito per il riparto delle medesime risorse tra gli Stati membri. Tali criteri si possono così sintetizzare:

- risorse provenienti dalla "modulazione 2008": 80% attribuite ai territori (ovvero alle Regioni e P.A.) da cui provengono e 20% attribuite secondo i

criteri di riparto "storico" del PSR (schema di riparto approvato nella Conferenza di Torino del 2006 e relative al periodo programmatico 2007-2013);

□ risorse provenienti dall'Organizzazione Comune di Mercato nel settore vitivinicolo: 100% in base alla spesa storica delle Regioni e Province autonome per il settore Vitivinicolo di cui all'articolo 23 del Reg. (CE) 479/2008;

□ risorse provenienti dalla modulazione 2009-2013 a norma del Reg. (CE) 73/2009 art. 9: 100% attribuito ai territori (Regioni e Province autonome) da cui provengono;

□ risorse provenienti dal Piano di Ripresa Economica □ Parte Sviluppo Rurale: 100% attribuito sulla base dei criteri storici di riparto dello Sviluppo Rurale.

Tali criteri sono stati definiti con lo scopo di garantire che la maggior parte delle risorse fossero messe potenzialmente a disposizione degli stessi agricoltori della Regione a cui erano state sottratte. Nel contempo si è applicato una clausola di salvaguardia per le Regioni e Province Autonome alle quali sarebbero state attribuite risorse non sufficienti ad affrontare le nuove sfide introdotte nell'ambito dei PSR.

Di seguito si riporta la tabella 6 relativa alle dotazioni finanziarie complessive, per Regione, distinte fra quota FEASR e Spesa pubblica totale, con il dettaglio delle assegnazioni iniziali (2006) e di quelle successive.

Tabella 6: Dotazioni complessive - fra FEASR e spesa pubblica - per Regione dal 2006 ad oggi (migliaia di euro)

Programmi	Dotazione ordinaria		Incremento dotazione ordinaria da OCM e mod. obbl.		Dotazione ordinaria complessiva (mainstream)		Dotazione per Health Check e Recovery Plan		Dotazione complessiva	
	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica
Piemonte	394.500	896.591	8.664	19.691	403.164	916.282	41.660	64.181	444.824	980.463
Valle d'Aosta	52.221	118.684	112	255	52.333	118.939	4.118	5.491	56.451	124.429

a											
Lombardia	395.949	899.757	11.517	25.725	407.466	919.120	63.644	106.073	471.110	1.025.193	
P.A. Trento	100.652	256.153	2.942	8.406	103.594	264.559	5.626	16.074	109.220	280.633	
P.A. Bolzano	137.575	312.670	722	1.632	138.297	313.876	10.814	18.023	149.111	331.899	
Veneto	402.457	914.675	32.076	72.900	434.533	987.575	47.432	63.243	481.965	1.050.818	
Friuli Venezia Giulia	108.773	247.211	3.807	8.479	112.580	253.559	7.932	13.220	120.512	266.779	
Liguria	106.047	276.562	253	723	106.300	277.285	9.025	14.740	115.325	292.024	
Emilia Romagna	411.251	934.661	41.507	90.062	452.758	1.006.175	30.827	51.187	483.585	1.057.362	
Toscana	369.210	839.114	3.700	8.409	372.910	847.523	18.516	28.618	391.426	876.141	
Umbria	334.430	760.068	4.248	9.655	338.678	766.986	18.080	25.403	356.758	792.389	
Marche	202.320	459.818	3.165	7.193	205.485	467.011	14.002	19.404	219.487	486.416	
Lazio	288.384	655.418	11.985	26.651	300.369	675.425	17.105	28.508	317.474	703.933	
Abruzzo	168.911	383.889	12.059	26.364	180.970	403.973	5.282	8.803	186.252	412.777	
Molise	85.790	194.977	1.498	3.405	87.288	198.382	6.238	9.489	93.526	207.871	
Campania	1.082.349	1.882.346	5.952	9.860	1.088.301	1.762.703	30.530	50.883	1.118.831	1.813.586	
Puglia	851.327	1.480.569	36.603	63.657	887.930	1.544.226	45.654	73.434	933.584	1.617.660	
Basilicata	372.650	648.087	1.996	3.470	374.646	651.440	12.194	20.323	386.840	671.764	
Calabria	623.341	1.084.071	4.228	7.047	627.569	1.045.948	26.372	43.953	653.941	1.089.902	
Sicilia	1.211.163	2.106.312	37.450	60.685	1.248.613	2.134.450	30.588	50.980	1.279.201	2.185.430	
Sardegna	551.250	1.252.841	3.804	8.645	555.054	1.261.486	19.845	30.767	574.899	1.292.254	

Rete Rurale Nazionale	41.460	82.920	0	0	41.460	82.920	0	0	41.460	82.920
Totale Italia	8.292.010	16.687.394	228.288	462.913	8.520.298	16.899.843	465.484	742.800	8.985.782	17.642.643
Totale Competitività	4.109.720	9.403.090	142.059	318.194	4.251.779	9.678.156	320.146	503.226	4.571.925	10.181.382
Totale Convergenza	4.140.830	7.201.385	86.229	144.719	4.227.059	7.138.767	145.338	239.574	4.372.397	7.378.341

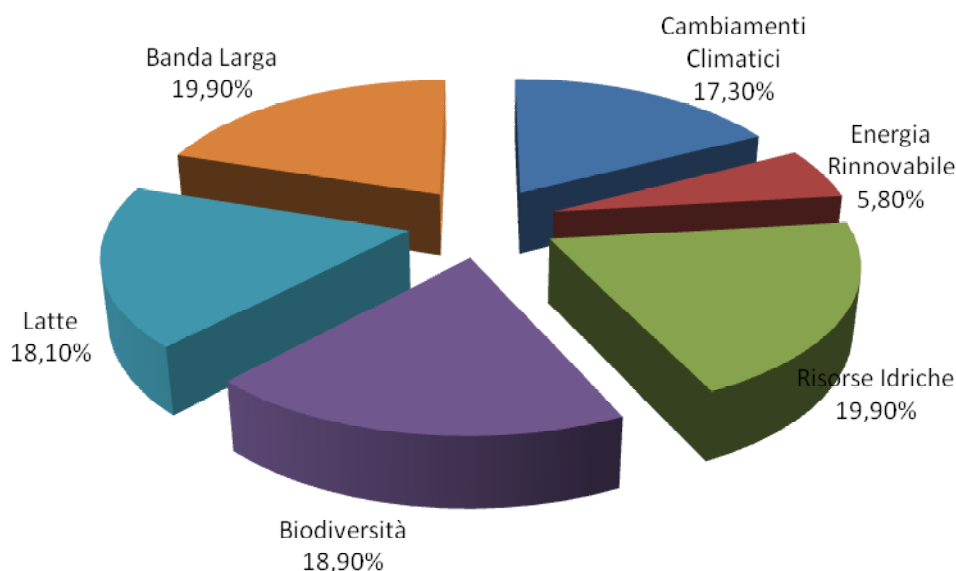
\* La spesa pubblica è calcolata in base al tasso medio per asse (AGEA)

Fonte: elaborazioni RRN su dati MiPAAF 2010

Si deve osservare come, rispetto alla dotazione ordinaria iniziale, il tasso di partecipazione del FEASR alla spesa complessiva è aumentato in ragione della rilevanza europea delle nuove sfide riconosciute dall'Health Check e dal Recovery Plan, con una corrispondente riduzione del tasso di partecipazione nazionale (cofinanziamento).

La rimodulazione strategica dei programmi ha determinato anche una significativa revisione dei piani finanziari, sia in termini di allocazioni per asse, sia in termini di allocazioni per misure, così come sul fronte del riparto della spesa pubblica tra quota comunitaria e nazionale per effetto della variazione dei tassi di cofinanziamento.

Grafico 6: Ripartizione delle risorse aggiuntive (HC e RP) tra le sfide a livello nazionale



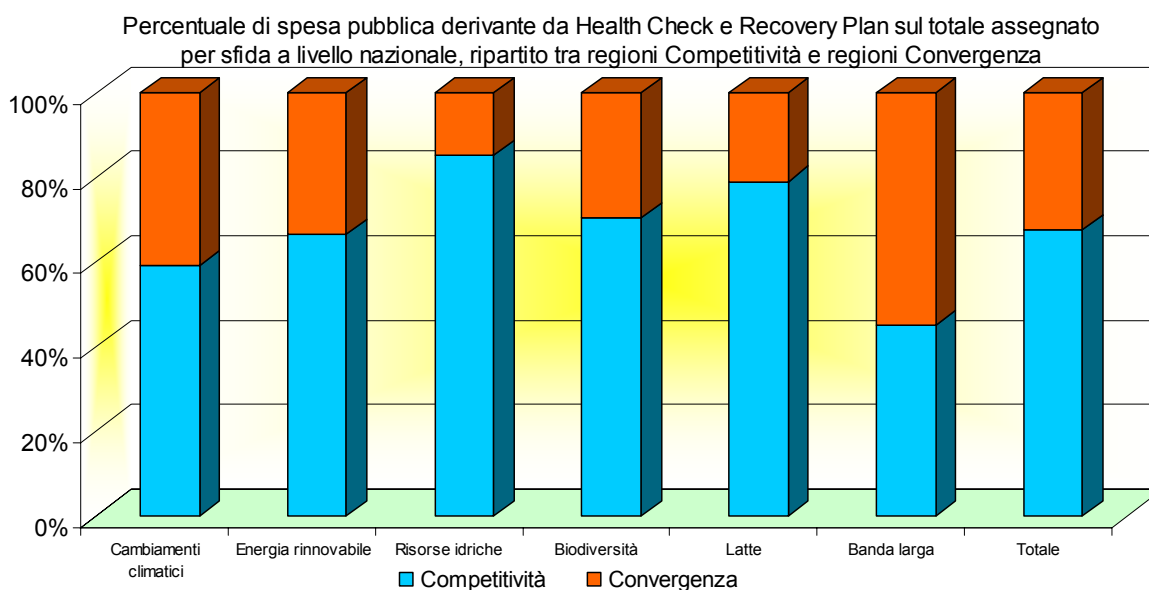


Fonte: elaborazioni RRN su dati PSR 2007-2013

Le scelte allocative delle Regioni tra le varie sfide, riportate nel grafico 6, mostrano una preferenza per la Banda larga e per le Risorse idriche (un quinto delle risorse per ognuna delle sfide), dalla lotta contro la perdita di Biodiversità (18,9%) seguite dalla ristrutturazione del settore lattiero caseario e dalla lotta ai Cambiamenti climatici.

La tabella 7 riporta la spesa pubblica aggiuntiva proveniente dall'Health Check e dal Recovery Plan che le Regioni hanno attribuito alle nuove sfide, e la relativa ripartizione percentuale sul totale regionale.

Grafico 7



Come si vede dal grafico, la spesa addizionale derivante dall'Health Check e dal Recovery Plan è stata allocata per i due terzi (67,7%) nelle regioni Competitività e per un terzo (32,3%) nelle Regioni Convergenza. In queste ultime però, le risorse allocate per la diffusione della banda larga nelle aree rurali e le risorse per combattere i cambiamenti climatici sono state maggiori rispetto alla distribuzione generale.

Tabella 7: Spesa pubblica derivante da Health Check e Recovery Plan, per sfida e per Regione, in valore assoluto e peso % sul totale assegnato per sfida a livello nazionale

Sfide	Cambiamenti climatici		Energia rinnovabile		Risorse idriche		Biodiversità		Latte		Banda larga		Totale	
	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%
Regioni	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%	.000 €	%
Piemonte	13.635	10,6%	910	2,1%	16.833	11,4%	8.404	6,0%	17.105	12,8%	7.293	4,9%	64.182	8,6%
Valle d'Aosta	-	-	2.400	5,5%	-	-	3.091	2,2%	-	-	-	-	5.491	0,7%
Lombardia	-	-	-	-	19.620	13,3%	39.242	27,9%	39.242	29,3%	7.970	5,4%	106.074	14,3%
P.A. Trento	2.411	1,9%	-	-	13.663	9,2%	-	-	-	-	-	-	16.074	2,2%
P.A. Bolzano	13.857	10,8%	-	-	1.167	0,8%	-	-	3.000	2,2%	-	-	18.023	2,4%
Veneto	13.933	10,8%	7.550	17,4%	11.067	7,5%	-	-	25.451	19,0%	5.241	3,5%	63.243	8,5%
Friuli Venezia Giulia	-	-	-	-	4.971	3,4%	2.030	1,4%	4.000	3,0%	2.218	1,5%	13.220	1,8%
Liguria	2.275	1,8%	817	1,9%	3.833	2,6%	5.716	4,1%	-	-	2.099	1,4%	14.740	2,0%
Emilia Romagna	926	0,7%	-	-	25.372	17,2%	5.447	3,9%	12.486	9,3%	6.957	4,7%	51.188	6,9%
Toscana	8.585	6,7%	-	-	9.052	6,1%	2.576	1,8%	1.717	1,3%	6.688	4,5%	28.618	3,9%
Umbria	16.008	12,4%	-	-	-	-	2.734	1,9%	3.048	2,3%	3.612	2,4%	25.403	3,4%
Marche	700	0,5%	5.12	11,8	6.30	4,3	3.91	2,8	-	-	3.36	2,3	19.4	2,6

			8	%	0	%	0	%			6	%	04	%
Lazio	3.956	3,1%	4.062	9,4%	2.307	1,6%	12.528	8,9%	-	-	5.655	3,8%	28.509	3,8%
Abruzzo	-	-	-	-	-	-	5.642	4,0%	-	-	3.162	2,1%	8.803	1,2%
Molise	-	-	-	-	-	-	7.860	5,6%	-	-	1.629	1,1%	9.489	1,3%
Campania	6.530	5,1%	-	-	9.795	6,6%	-	-	16.324	12,2%	18.235	12,3%	50.884	6,9%
Puglia	10.166	7,9%	7.058	16,3%	7.058	4,8%	21.599	15,4%	10.587	7,9%	16.966	11,5%	73.435	9,9%
Basilicata	3.000	2,3%	2.822	6,5%	2.423	1,6%	3.321	2,4%	1.116	0,8%	7.642	5,2%	20.323	2,7%
Calabria	20.250	15,7%	4.663	10,7%	2.500	1,7%	3.500	2,5%	-	-	13.040	8,8%	43.954	5,9%
Sicilia	12.640	9,8%	-	-	-	-	12.932	9,2%	-	-	25.408	17,2%	50.980	6,9%
Sardegna	-	-	7.970	18,4%	11.954	8,1%	-	-	-	-	10.843	7,3%	30.768	4,1%
Italia	128.872	100,0%	43.380	100,0%	147.914	100,0%	140.530	100,0%	134.077	100,0%	148.025	100,0%	742.805	100,0%
Totale Competitività	76.287	59,2%	28.837	66,5%	126.139	85,3%	99.179	70,6%	106.050	79,1%	66.734	45,1%	503.229	67,7%
Totale Convergenza	52.585	40,8%	14.543	33,5%	21.776	14,7%	41.351	29,4%	28.028	20,9%	81.291	54,9%	239.576	32,3%

Fonte: elaborazioni RRN su dati PSR 2007-2013

## **La Revisione del bilancio dell'Unione Europea e gli effetti sulla PAC**

Il bilancio dell'Unione Europea (UE) è finanziato dai ventisette Paesi membri mediante una quota equivalente a circa l'1% della ricchezza nazionale. Tale flusso finanziario affluisce annualmente nelle casse dell'Unione e, pur essendo a volte al centro di polemiche per la sua consistenza e finalità, viene quasi interamente ridistribuito tra i cittadini sotto forma di opere infrastrutturali di varia consistenza, progetti di sviluppo sociale, culturale e territoriale; rappresenta inoltre il riferimento fondante per il finanziamento degli interventi diretti all'uso sostenibile delle risorse ambientali.

Nel maggio 2006, al termine di un lungo lavoro preparatorio cominciato diversi mesi prima, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea hanno concordato sulla necessità di operare una profonda revisione del bilancio. A tal fine la Commissione è stata impegnata a "...procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'Ue compresa la Politica agricola comune e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito e a presentarla nel 2008/2009".

L'agenda politica della Commissione è, infatti, soggetta a continui e profondi mutamenti e modernizzazioni, sia per fattori endogeni legati al progressivo allargamento a nuovi Stati membri, sia per motivi esogeni. Nel primo caso, gli adattamenti sono necessari per fronteggiare e tentare di mitigare le disuguaglianze socio-economiche che caratterizzano i nuovi Paesi membri e le aree svantaggiate rispetto ai livelli medi comunitari. Tra i fattori esogeni si possono annoverare tutte le pressioni esterne derivanti dalle nuove sfide di tipo economico, dai mutamenti climatici, dalla diminuzione delle risorse energetiche e ambientali, e dalle trasformazioni in seno alla società.

Nel settembre 2007 la Commissione ha lanciato una proposta di consultazione pubblica per rendere partecipi i cittadini europei del lavoro di revisione del bilancio, estendendo la richiesta di partecipazione ai diversi livelli, dai governi nazionali al singolo cittadino, tentando di coinvolgere tutti i livelli intermedi e i diversi portatori di interesse rappresentanti le diverse categorie economiche e sociali presenti all'interno degli Stati membri. La relativa Comunicazione della Commissione ha di fatto lanciato la Revisione del bilancio con il proposito di "avviare una riflessione a livello europeo per spianare la strada ad un rinnovato accordo sugli orientamenti delle politiche di spesa della Ue che possa far fronte alle nuove sfide del prossimo decennio e degli anni successivi". Il senso di tale Revisione sta dunque nella opportunità di eseguire una valutazione approfondita del bilancio e del suo finanziamento, senza dover tenere in conto i vincoli di un negoziato sul quadro finanziario, al quale non si va sicuramente a sostituire.

Tale quadro pluriennale riferito al periodo post-2014 verrà, infatti, proposto dalla nuova commissione, da poco insediatasi. È inoltre importante sottolineare che la Revisione di bilancio non proporrà un importo globale o una suddivisione di spesa. Il senso della revisione è piuttosto quello di "delineare la struttura e gli orientamenti delle future priorità di spesa dell'Unione, valutando gli

elementi in grado di garantire il massimo valore aggiunto e i migliori risultati ed individuare quindi il modo migliore per finanziare le politiche dell'Ue".

L'evoluzione del bilancio e della sua ripartizione nei diversi capitoli di spesa ha seguito di pari passo il trend storico delle politiche dell'Unione. Successivi passaggi l'hanno visto trasformarsi da un bilancio centrato sul settore agricolo e attento alla autosufficienza alimentare – nell'immediato dopoguerra - ad uno strumento fortemente orientato a riequilibrare e rilanciare lo sviluppo economico tra i paesi membri, e focalizzato sulle aree più svantaggiate. In particolare la coesione sociale è considerata la leva fondamentale per una strategia di crescita equilibrata nell'immediato futuro.

Attualmente il bilancio è organizzato in cinque rubriche:

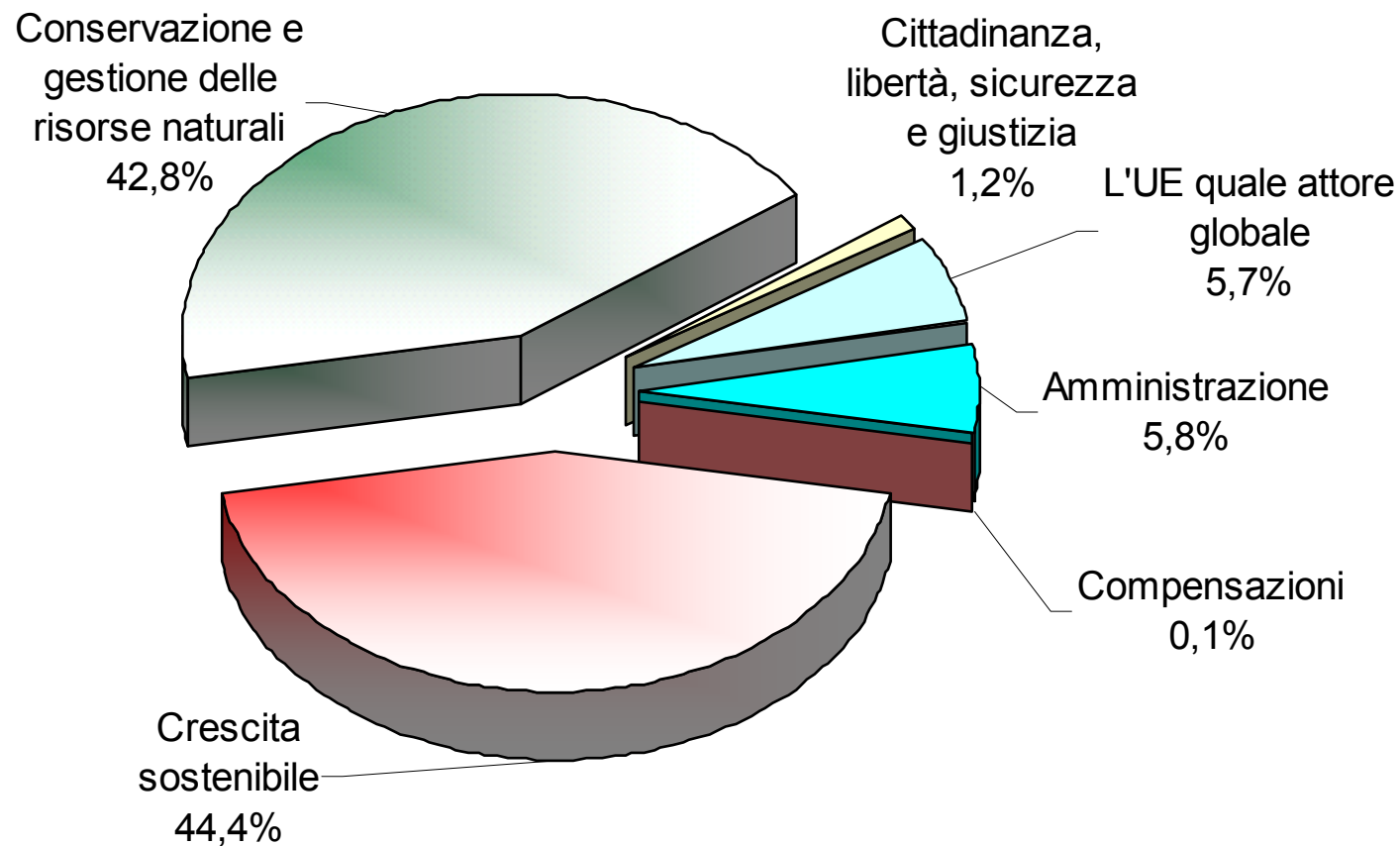
- (a) crescita sostenibile,
- (b) conservazione e gestione delle risorse naturali,
- (c) cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia,
- (d) l'Ue quale partner globale,
- (e) amministrazione.

A queste si deve aggiungere la voce: compensazioni.

La programmazione del quadro finanziario è effettuata per periodi di sette anni, ed è controllata mediante una rigida disciplina finanziaria per contenere la spesa comunitaria entro i limiti prescritti. Ottimizzare la spesa dell'Ue significa pertanto operare delle scelte, sostenute da un opportuno monitoraggio, per concentrare le risorse nei settori in cui generano maggiori vantaggi.

Impegno (in milioni di euro, prezzi 2004)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale2007-2013	Tendenza	Var. % 2013/2007
Crescita sostenibile	51.267	52.913	54.071	54.860	55.379	56.845	58.256	383.591	<input type="checkbox"/>	13,63%
1a. Competitività per la crescita e l'occupazione	8.404	9.595	10.209	11.000	11.306	12.122	12.914	75.550	<input type="checkbox"/>	53,66%
1b. Coesione per la crescita e l'occupazione	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041	<input type="checkbox"/>	5,78%
Conservazione e gestione delle risorse naturali	53.478	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	369.837	<input type="checkbox"/>	-4,33%
di cui: spese relative al mercato e pagamenti diretti	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105	<input type="checkbox"/>	-5,74%
Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770	<input type="checkbox"/>	65,80%
3a. Libertà, sicurezza e giustizia	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630	<input type="checkbox"/>	131,67%
3b. Cittadinanza	599	568	590	593	595	597	598	4.140	-	-0,17%
L'UE quale attore globale	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463	<input type="checkbox"/>	29,52%
Amministrazione	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800	<input type="checkbox"/>	14,73%
Compensazioni	419	191	190	-	-	-	-	800	-	-
Totale Impegni	119.195	121.971	123.019	123.518	124.018	125.496	127.044	864.261	<input type="checkbox"/>	6,59%

## la ripartizione delle risorse nel bilancio UE per rubriche nel periodo 2007-2013



Come si può osservare nella tabella e nel grafico precedente la "conservazione e gestione delle risorse naturali" (la rubrica cioè che contiene il capitolo agricolo) nel corso del Programma finanziario pluriennale 2007-2013 si attesta al 42,8% del bilancio dell'Unione. Nonostante esso continui a configurare una parte molto consistente delle risorse utilizzate, la sua importanza nel corso del settennio recede a favore della rubrica "crescita sostenibile" (che andrà a rappresentare il 44,4% del totale di bilancio) e delle altre rubriche. La riduzione della rubrica "conservazione e gestione delle risorse naturali" è pari al 4,3% in termini monetari e, se si tiene conto che il volume del bilancio cresce di circa il 6,6%, la perdita netta di importanza è pari a quasi l'11%. Ancora più evidente appare la riduzione delle spese relative al mercato ed agli aiuti diretti, pari al 5,8% in termini monetari.

La spesa per la Crescita sostenibile, d'altro canto, mostra un incremento pari al 13,6% in termini monetari (con un aumento di oltre il 53% per il capitolo Competitività).

Queste cifre, nella loro semplicità, offrono un quadro sintetico ma efficace della divergenza che va a determinarsi tra la crescita di funzioni attribuite al settore agricolo e la compressione delle risorse che vi saranno destinate.

### **La crisi economica ed il suo impatto sull'agricoltura**

La crisi globale che sta interessando le economie di tutto il mondo ha avuto i suoi effetti anche sull'agricoltura, ma non può essere certo additata come la responsabile dei bassi prezzi pagati ai produttori. I prodotti alimentari continuano ad essere acquistati e ben pagati dai consumatori. Se fosse la sola crisi a dettare le regole, ad esempio, nel caso della pasta crollerebbero prima i consumi, poi i prezzi e solo dopo il valore dei cereali. Secondo alcune analisi l'aumento dei prezzi per i prodotti alimentari è stato dell'1,8 per cento nel 2009, un punto percentuale superiore alla media generale dell'inflazione, nonostante il forte calo dell'11 per cento nei prezzi delle materie prime agricole, che sta provocando la chiusura delle aziende. Intanto le inefficienze e le speculazioni lungo la filiera agroalimentare nel 2009 hanno inciso sui consumatori e sulle imprese agricole italiane oltre 7 miliardi di euro.

Il primo evidente problema dell'agricoltura è determinato dal suo basso potere contrattuale, che non riesce a far valere la ricchezza della produzione nei confronti degli altri attori della filiera. Alcuni studi condotti sulla filiera nazionale del consumo portano a stimare in una media di 17 centesimi il ricavo dell'agricoltore per ogni euro speso dal consumatore. Il resto va all'industria, ai servizi e soprattutto alla grande distribuzione organizzata che così comprime gli spazi di ricavi per il resto della filiera. Sono numerosi i fattori che determinano la situazione attuale: da una frammentazione dell'offerta all'eccessivo numero di intermediari, dalla scarsa trasparenza nella formazione dei prezzi all'inadeguatezza di molte strutture logistiche e di stoccaggio, nonché in alcuni casi alla mancanza di concorrenza.

Il secondo problema sta nel fatto che per ogni prodotto agricolo realizzato nei campi o negli allevamenti situati in Italia, si sviluppa un Made in Italy alimentare cinque volte più grande tra contraffazioni e imitazioni. A fronte di



20 miliardi di export Made in Italy nel mondo, ci sono altri 60 miliardi generati da prodotti che non hanno mai visto il nostro Paese e, tolti i prodotti a denominazione di origine, solo un prodotto su tre di quelli venduti nella grande distribuzione italiana è realizzato con prodotti agricoli italiani, all'insaputa di tutti.

Va inoltre introdotta una considerazione, finora assente nel dibattito sugli impatti della crisi sulle aziende e sull'agricoltura in generale. La crisi ha una sua storicità: indubbiamente lascerà dei segni, probabilmente definitivi e strutturali, ma non sarà crisi permanente oltre un certo periodo. In altre parole la crisi è una finestra temporale limitata se considerata rispetto ai decenni, secoli o millenni che hanno contribuito a cesellare le agricolture italiana, europea, mondiale. E quindi le decisioni vanno ponderate con attenzione per gli effetti che potrebbero esplicare non appena la crisi svolgerà in un assetto nuovo dell'economia. Un capannone industriale o un'officina si mettono su in poche settimane, una coltura arboricola – quali quelle che prevalentemente sono presenti nel paesaggio nazionale - o con orientamento tecnico economico di tipo mediterraneo necessitano di decenni – a volte di secoli – per raggiungere la condizione in cui siamo abituati a vederli. In altre parole: se una crisi – periodica per quanto dura – può ingenerare diseconomia e la tentazione dell'abbandono delle terre e delle colture che su di esse insistono, il vero danno può arrivare subito dopo quando la scarsità di risorse e la domanda in crescita non troveranno adeguata risposta nella disponibilità strutturale di coltivazioni e di merci.

Si tratta quindi di mantenere intatto il capitale, le conoscenze, le infrastrutture: la capacità produttiva di lungo periodo.

Di seguito si formuleranno alcune proposte volte a rispondere in modo coerente alle criticità di cui sembra risentire attualmente l'agricoltura. L'insieme delle proposte messe in campo richiede però il concorso di azioni e di politiche che una pluralità di soggetti deve attuare.

## **LE PROPOSTE**

### **La PAC e le potenzialità della filiera agricola italiana**

La nuova PAC, disaccoppiando il contributo pubblico dal prezzo dei prodotti agricoli, ha reso "liberi" gli agricoltori di produrre ciò che più il mercato chiede (e non più secondo il livello di contributo per quel determinato prodotto) o che la vocazionalità di un territorio impone, aprendo prospettive ancora inesplorate, di sicuro interesse per il nostro Paese.

L'Italia infatti è conosciuta nel mondo per le sue tre "F": Ferrari (le macchine più belle); Fashion (la moda); Food (il cibo).

In particolare la richiesta di prodotti agro-alimentari italiani, base per la "dieta mediterranea", hanno da tempo travalicato il confine del solo "gusto", per assumere una importante valenza dietetica e salutistica, prova ne è che anche nella recente crisi l'industria agro-alimentare ha mantenuto buoni livelli di vendita mentre la richiesta di prodotti biologici è addirittura aumentata

(l'industria alimentare italiana è vivacemente esportatrice e, in campo nazionale, la seconda quanto a numero di imprese, sopravanzata solo dall'industria metallurgica e meccanica).

In un simile contesto appare ancora più stridente la contraddizione che ha visto, negli ultimi anni, i redditi degli agricoltori ridursi progressivamente fino a rendere talune produzioni -anche quelle caratteristiche del "made in Italy"- antieconomiche, mentre i consumatori tendono ad acquistare sempre di più i prodotti italiani.

Il CNEL ritiene che la soluzione per il potenziamento della filiera agricola nazionale passi attraverso il recupero del sistema valoriale fra le produzioni ed i territori e la tracciabilità dei prodotti, in maniera tale da renderne trasparente l'origine ai consumatori, per metterli in condizione di liberamente scegliere se consumare prodotti agricoli autenticamente "Made in Italy" oppure di altra origine; questo è anche il modo per enfatizzare le molte produzioni DOC ed IGP che l'Italia vanta (alla data del 20 aprile 2010 i prodotti riconosciuti DOC ed IGP erano ben 203) e per più efficacemente combattere la contraffazione dei prodotti agro-alimentari italiani (il valore delle imitazioni è stimato superiore ai 200 miliardi di euro/anno a livello mondiale), che danneggia gravemente l'industria italiana, limitandone lo sviluppo ed il contributo ancora maggiore che essa potrebbe dare all'export.

## **Un corretto uso ambientale del suolo, bene irriproducibile**

Il problema del corretto uso del suolo, in un Paese come l'Italia, costretta da una orografia particolare (con molte zone montuose o marginali e le già scarse pianure fortemente antropizzate), è di grande attualità; il consumo di territorio per fini non agricoli non cessa di crescere, complice anche l'assenza di una vera cultura urbanistica, incapace di vedere la campagna diversamente da un "vuoto da riempire".

L'agricoltura invece opera sul territorio come cosa viva ed esplica potenti effetti positivi: mantiene la fertilità dei suoli, regimenta le acque, previene i dissesti idro-geologici.

Recentemente i suoli agricoli, ed in particolare quelli più fertili, stanno subendo una nuova forma di "colonizzazione", rappresentata dall'intervento di soggetti terzi che prendono in affitto i migliori terreni, pagando canoni anche consistenti (terreni facilmente ceduti dalle imprese agricole soffocate dall'attuale crisi dei prezzi), per realizzarvi impianti fotovoltaici. Tale fenomeno, se continuerà, provocherà un aumento del costo dell'affitto dei terreni agricoli, precludendo quindi l'ingresso nel settore ai giovani che intendono avviare attività imprenditoriali in agricoltura.

I terreni coperti da pannelli fotovoltaici, inoltre, presentano rapidamente problemi di permeabilità alle acque meteoriche (che si concentrano nei soli punti di scolo, con elevata velocità di deflusso), di depressione dell'attività biologica (dovuta alla perdita di irraggiamento ed alla riduzione di apporto di sostanza organica) e della fertilità.

Se l'incentivazione nella produzione di energie rinnovabili rimane un elemento strategico per un paese come l'Italia, al tempo stesso occorre che lo sviluppo del fotovoltaico avvenga in maniera ordinata e senza produrre danni permanenti (spesso ben superiori ai benefici prodotti).

L'Agenzia delle Entrate qualifica l'energia fotovoltaica prodotta in una azienda agricola, come rientrante nel reddito agrario (e non di impresa, con un beneficio finale che si aggiunge al "conto energia"), se sussistono particolari condizioni: che vanno meglio calibrate per evitare speculazioni e danni al territorio. La competizione fra attività agricola ed attività di produzione fotovoltaica, su suoli sottoposti allo stesso regime fiscale, comporta infatti -nel linguaggio delle authorities antitrust- una sorta di "abuso di posizione dominante" della seconda a danno della prima.

Per questo il CNEL propone, sullo specifico tema, di distinguere tra gli impianti fotovoltaici di piccole dimensioni (che si inseriscono appieno nell'attività agricola) e quelli di grandi dimensioni, intervenendo sia sul sistema di tassazione (mantenendo le più alte agevolazioni fiscali solo sugli impianti a servizio dell'impresa agricola) che su quello autorizzatorio (favorendo gli impianti posti su esistenti strutture agricole ovvero quelli che prevedono comunque la coltivazione del suolo sottostante).

Rispetto al più generale uso del suolo e presidio del territorio il CNEL formula l'auspicio che le attività di urbanizzazione vengano orientate verso una riqualificazione dell'esistente piuttosto che non nuove opere, mentre la collettività dovrebbe assumere piena coscienza del fondamentale ruolo di presidio del territorio e di prevenzione del dissesto idro-geologico rappresentato dalle attività agricole, che andrebbe incentivato anche economicamente, nella considerazione che i costi della prevenzione del dissesto sono infinitamente inferiori alle risorse necessarie per intervenire sull'emergenza.

In questa ottica i contributi della PAC devono essere considerati non già come un aiuto ad un settore economico altrimenti incapace di sorreggersi, ma invece come un -peraltro insufficiente- ristoro economico per l'attività ambientale e di tutela territoriale che viene svolta dagli agricoltori.

## **La PAC come strumento di ricambio generazionale**

Il settore agricolo è quello che vede l'età media degli imprenditori più alta in assoluto rispetto a qualunque altro settore ed anche rispetto alle agricolture degli altri Paesi UE: parafrasando il titolo di un fortunato film, si potrebbe affermare che l'agricoltura italiana "non è una impresa per giovani".

L'agricoltura non ha rinnovo generazionale perché l'accesso al bene terra (che per un imprenditore agricolo non è un bene rifugio, ma semplicemente uno degli strumenti della produzione) ha costi improponibili e perché gli investimenti nel settore, ancorché agevolati nell'ambito dei PSR - Piani di Sviluppo Rurale, non riescono a partire per la difficoltà dei giovani imprenditori a fornire garanzie per l'accesso al credito.

In tal modo, non essendo in grado di fornire garanzie reali per gli investimenti che intendono fare, i giovani imprenditori agricoli, ancorché con progetti già finanziati dalle Regioni, si trovano nella condizione di non poterli

realizzare, per l'indisponibilità del sistema creditizio di anticipare le somme occorrenti.

Il CNEL ritiene pertanto che il Governo centrale e le Regioni debbano, con tempestività, individuare strumenti operativi -con garanzia pubblica e/o con patrimoni sgregati comunque in sinergia con gli esistenti Consorzi di garanzia- in modo di fornire ai giovani imprenditori agricoli il concreto accesso al credito per tutte le attività e progetti già oggetto di positiva istruttoria nell'ambito dei PSR - Piani di Sviluppo Rurale.

### **Da produttore ad imprenditore: la sfida del mercato**

La Politica Agricola riformata ed il disaccoppiamento dei prezzi hanno dato vita ad un processo importante ed irreversibile, in precedenza la vecchia PAC, con il sostegno indiscriminato ai prezzi dei prodotti agricoli rendeva tutti "coltivatori", la nuova PAC obbliga a stare sul mercato ed a diventare "imprenditori".

Si tratta quindi non solo di saper produrre bene, ma di vendere meglio; di attrezzare cioè la propria azienda per affrontare le dinamiche di un mercato sempre più competitivo, investendo e modificando gli assetti produttivi e diventando soggetti attivi della filiera agro-alimentare.

L'Unione Europea pare essere ben consapevole di questo ulteriore sforzo che è richiesto agli imprenditori di tutta Europa (ed a quelli italiani in particolare, che sono gravati da handicap strutturali, in particolare sotto il profilo delle dimensioni medie aziendali) ed ha messo in campo, attraverso le Regioni e fino al 2013, strumenti finanziari per accompagnare la trasformazione delle imprese agricole; fra questi particolare rilevanza assumono tutti i servizi di consulenza ed assistenza aziendale nonché gli interventi a favore dei giovani.

L'avvio di queste specifiche Misure da parte delle Regioni, tuttavia, sta scontando ritardi notevoli ed una burocratizzazione dei servizi stessi, che rischiano di ridursi a mero adempimenti di formalità, senza alcun effetto sostanziale, oltre ad avere provocato, per le modalità di realizzazione, due interventi dell'ANTITRUST (AS/780 del 28.2.2007 ed AS914 del 21.4.2009) e generato rilevanti conflitti.

Il CNEL ritiene che le Regioni debbano compiere ogni sforzo per operare in sinergia con le organizzazioni tecniche del settore, nel rispetto delle indicazioni dell'ANTITRUST, valorizzando le Misure del PSR relative alla consulenza aziendale e favorendo la competitività delle imprese agricole.

### ***I PSR: migliorare la capacità di spesa (la regola del disimpegno automatico)***

In base al Regolamento (CE) n. 1290/05 l'Unione Europea procede al disimpegno automatico delle somme del bilancio FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) relativo ad un qualunque programma (e perciò compresi i PSR-Piani di Sviluppo Rurale) che non siano stati utilizzati per il pagamento in acconto (prefinanziamento) o per i pagamenti intermedi, entro il

31 dicembre del secondo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio (cosiddetta "Regola n. + 2").

Ciò comporta che per i PSR regionali approvati nel 2007 la data del disimpegno automatico è stata il 31.12.2009 e così via (fino all'ultima assegnazione FEASR del 2013, le cui spese devono sostenersi entro il dicembre 2015).

Benché le Regioni abbiano operato un notevole sforzo di riprogrammazione dei propri PSR a seguito delle novità previste all'Health Check e dal Recovery Plan (fine 2009) l'ultimo rapporto sulla spesa FEASR della Commissione Europea indica l'Italia come quart'ultimo paese per capacità di spesa (davanti alla Romania, Bulgaria e Malta).

A tale riguardo il CNEL non può non richiamare l'attenzione del Governo e delle Regioni sui ritardi che si stanno determinando e che, alla data corrente, indicano in 680.000.000 di euro la somma che potrebbe essere tolta all'Italia entro il 31 dicembre 2010, con il meccanismo del disimpegno automatico, ove non si intervenga immediatamente per migliorare la capacità di impegno e di spesa.

### **Migliorare la misurazione dell'apporto del settore agricolo al PIL e al benessere**

Nei primi mesi del 1998 il presidente francese Sarkozy ha affidato ad un gruppo di eminenti studiosi (tra cui ben due premi Nobel) il compito di riflettere sulle misure attualmente utilizzate per misurare la crescita e di proporre delle nuove in grado di inglobare i concetti di benessere dei Paesi e delle popolazioni.

Il nome dato a questo progetto ("Beyond GDP" cioè "Oltre il PIL") dava conto in modo efficace della constatazione della inadeguatezza del principale "feticcio" quantitativo, adottato dai centri studi, dai Governi, dai mezzi di informazione e dalla opinione pubblica, nel misurare il grado di avanzamento dell'economia.

In generale la comunità degli studiosi ha da tempo evidenziato, senza però proporre valide alternative, le lacune informative del PIL e dei sistemi di contabilità nazionale; questi ultimi infatti, armonizzati a livello internazionale da apposite convenzioni (SEC95 è il sistema europeo di contabilità vigente nei paesi UE ed è armonizzato con SNA-System of National Account adottato in sede ONU), non sono altro che rappresentazioni dell'economia secondo lo schema teorico dominante: in particolare i sistemi di contabilità nazionale con cui rappresentiamo la vita economica si richiamano ai modelli di Keynes ed alla rappresentazione proposta da Leontiev, negli anni '30 del secolo scorso.

La vetustà di tali modelli e la loro obsolescenza si scontra sia con la necessità di dare continuità storica all'esercizio di misurazione che con la difficoltà oggettiva di rappresentare una realtà complessa e radicalmente diversa di Keynes e Leontiev, caratterizzata da un industrialismo emergente e (allora) ormai centro della realtà economica che si andava prefigurando.

La riflessione condotta in seno al gruppo di lavoro (guidato da Amartya Sen, Joseph Stiglitz e Jean Paul Fitoussi) del Governo francese è stata ampia e

articolata e continua ad animare il dibattito nelle sedi istituzionali e nei centri di ricerca.

Il settore agricolo è fra quelli principalmente interessati a ripensare l'esprit delle parole "crescita, benessere e competitività" ed a definire una nuova unità di misurazione della crescita, che inglobi anche il benessere delle popolazioni.

L'agricoltura è infatti un settore assolutamente trasversale, che opera effetti rilevanti e complementari, ma che oggi non vengono né misurati né considerati.

Si pensi, ad esempio, al contributo dato dal settore agricolo-forestale nel sequestro di carbonio dall'atmosfera operato dalle piantagioni legnose; alla salvaguardia e preservazione dell'ambiente e del territorio dal dissesto idrogeologico (di talché è possibile affermare che dove vi è agricoltura non vi è dissesto) ed al risparmio che ne consegue per l'intera comunità al valore incommensurabile alla preservazione della salute umana fornito dalle produzioni di alimenti con spiccate qualità organolettiche, dove è ormai patrimonio comune che una corretta alimentazione consente agli esseri umani una vita più lunga ed in miglior salute, con un risparmio in quantità di farmaci ed ospedalizzazione sinora mai misurati, ma certamente rilevantissimi.

A tale riguardo, per il ruolo costituzionale ricoperto, il CNEL si candida ad essere la sede per contribuire, anche solo sul piano nazionale, ad una riflessione siffatta che coinvolga gli attori della vita economica e sociale, le istituzioni e la comunità di studiosi.

## **CONCLUSIONI**

E' ormai universalmente riconosciuta l'importanza della Politica Agricola Comune quale strumento fondamentale per la definizione delle strategie e per l'attuazione della politica europea di sviluppo anche se, d'altra parte, esiste una evidente aspettativa di riduzione delle spese agricole.

La riforma Fischler prima e l'Health check poi hanno dato l'avvio a un processo irreversibile che renderà l'agricoltura europea più competitiva sui mercati, mentre rimane aperto il problema della stabilità dei redditi degli agricoltori la cui attività garantisce la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della biodiversità e la sicurezza alimentare per 500 milioni di persone e che indubbiamente genera vantaggi alla collettività superiori alle risorse impiegate.

A livello nazionale la PAC deve essere declinata allo sviluppo della competitività delle imprese ed all'accompagnamento al mercato, al ricambio generazionale, all'uso oculato del territorio quale bene irriproducibile, alla valorizzazione delle produzioni tipiche ed originali italiane che alimentano una fiorente industria ed un vivace export.

E' certamente arduo prevedere in che direzione andrà l'agricoltura mondiale dei prossimi anni, ma è certo che entro il 2015, la popolazione del globo salirà velocemente, sino a raggiungere i 9 miliardi di abitanti, per poi stabilizzarsi.

Questo semplice elemento statistico fa comprendere come l'Europa non possa non avere una forte Politica Agricola Comune.

## SINTESI DEL DOCUMENTO E DELLE PROPOSTE

La PAC (*Politica Agricola Comunitaria*), pietra miliare del processo di integrazione europea, è ad un punto di svolta storico. Le determinanti di tale svolta, anticipata da un processo riformatore quasi ventennale, possono essere individuate lungo tre assi:

- le esigenze budgetarie (*il bilancio dell'UE è stato per oltre mezzo secolo dedicato alla politica agricola, prima per garantirsi l'autosufficienza alimentare e poi, sempre di più, a fini ambientali*);
- l'emergere, a livello globale, di un orientamento politico-normativo (*ad esempio nelle sedi del WTO, l'Organizzazione mondiale del Commercio*) volto a mitigare le forme di sostegno dei prezzi, anche in agricoltura, insieme all'avanzata di importanti *players* (*Cina, Brasile, India, ecc.*) e *competitors*, pure in un contesto generale di crescita demografica mondiale che rende l'agricoltura strategica ad ogni livello;
- l'affermarsi di paradigmi nuovi, derivanti dalla complessità che caratterizza il nostro tempo e dalla pluralità di opzioni che vengono offerte all'agricoltore europeo con il modello della multifunzionalità (*presidio ambientale, sicurezza dei prodotti, equilibrio socioeconomico per le comunità rurali, ecc.*).

Queste tre direttrici formano una sorta di sistema di riferimento tridimensionale in cui si è inquadrata la riflessione del CNEL, insieme alla constatazione che spesso l'agricoltura sconta una ipersettorializzazione del dibattito sul proprio futuro ed un'assenza dal dibattito sul futuro della società e dell'economia in generale. Ma la multifunzionalità richiede -*a monte del processo regolatorio, procedurale e legislativo*- un afflato intersettoriale e il riconoscimento della necessità dell'apporto qualificato di servizi alle imprese agricole.

Si sono altresì osservate alcune diseconomie e alcune "mancate performances" (*rispetto al resto dei paesi dell'Unione europea*) del sistema di governance (*programmazione, spesa, controllo*) nazionale e regionale, dall'analisi di queste criticità è stato così formulato un insieme di proposte operative, basate su un approccio olistico e pragmatico, senza pretese di esaustività, che si riassumono di seguito:

1. Appare stridente la contraddizione che ha visto, negli ultimi anni, i redditi degli agricoltori ridursi progressivamente fino a rendere talune produzioni - *anche quelle caratteristiche del "Made in Italy"*- antieconomiche, mentre i consumatori di tutto il mondo richiedono prodotti italiani. Il CNEL ritiene che la soluzione per il potenziamento della filiera agricola nazionale passi attraverso il recupero del sistema valoriale fra le produzioni ed i territori e la tracciabilità dei prodotti, dove la difesa della competitività (*commercio estero*), la repressione del falso (*in Italia e, soprattutto, all'estero*) e la difesa di un'alimentazione sana sono prerogative convergenti.

2. Si è affermata, nel corso dell'ultimo decennio, una insana competizione tra le attività agricole e quelle restanti per l'uso dei suoli, ultima delle quali per la produzione di energie fotovoltaica; ne sta scaturendo un'indesiderata estromissione dalle campagne delle aziende agricole e delle storie secolari di armonia con il territorio che esse hanno espresso. Il suolo va tutelato, quale bene irriproducibile e vitale, nella sua quantità e nella sua qualità. Il CNEL, quindi, esprime favore per una migliore regolamentazione dell'uso del territorio e per la sua tutela puntuale: l'attività di urbanizzazione dovrebbe optare per una riqualificazione dell'esistente, mentre *-da lato della PAC-* dovrebbe essere rafforzato l'impegno (*le risorse*) per il ruolo di presidio ambientale svolto dagli agricoltori, anche in funzione di prevenzione del dissesto idrogeologico.

3. Uno dei principali nodi strutturali dell'agricoltura italiana risiede nel profilo demografico degli imprenditori, caratterizzato da un'età media avanzata; tale circostanza comprime le potenzialità competitive del settore. Il CNEL esprime favore per la ricerca di leve normative volte ad incoraggiare l'accesso dei giovani alla proprietà fondiaria connessa all'attività agricola, alla protezione del territorio, al miglioramento delle conoscenze, alla gestione imprenditoriale ed auspica l'adozione di strumenti operativi per garantire il concreto accesso dei giovani al credito.

4. I nuovi indirizzi di politica agricola comunitaria (*disaccoppiamento e condizionalità*) concorrono a ridefinire ruoli e funzioni del mondo agricolo e dell'imprenditore agricolo in particolare: a quest'ultimo viene richiesto di confrontarsi non più con problemi solo produttivi, ma con i problemi di mercato. Il CNEL esprime favore per lo studio di misure di semplificazione e di *better regulation*, per l'attivazione di norme che favoriscano un legame funzionale tra l'agricoltura ed il settore dei servizi alle imprese, in modo da sostenerne la transizione verso un'agricoltura moderna, capace di difendere l'ambiente ed i territori tanto quanto di fare impresa.

5. Benché le Regioni abbiano compiuto un notevole sforzo di riprogrammazione dei propri Programmi di Sviluppo Rurale, a seguito delle novità previste all'*Health Check* e dal *Recovery Plan (fine 2009)*, si scontano ancora forti ritardi nella capacità di spesa. Il CNEL richiama l'attenzione del Governo e delle Regioni sui ritardi che si stanno determinando e che, alla data corrente, indicano in 680.000.000 di euro l'ammontare di risorse finanziarie che potrebbero essere sottratte all'Italia entro il 31 dicembre 2010 (*con il meccanismo del disimpegno automatico*), qualora non si intervenga immediatamente per migliorare la capacità di impegno e di spesa.



6. Le considerazioni svolte a partire dal 2008 in seno al gruppo di studio "*Beyond GDP - Oltre il PIL*" (composto da eminenti studiosi ed economisti tra cui due premi Nobel) ha ampliato la riflessione sulle lacune delle misure attualmente utilizzate per misurare la crescita e sulla necessità di proporre delle nuove, in grado di inglobare i concetti di benessere dei paesi e delle popolazioni. L'agricoltura offre un laboratorio per un esercizio di ricontabilizzazione dei benefici che essa apporta alla crescita complessiva dei paesi e al benessere globale (si pensi al ruolo svolto dal patrimonio boschivo nel sequestro di carbonio all'atmosfera). Inoltre una misurazione differente potrebbe aiutare a chiarire se l'agricoltura è davvero "un settore assistito" o non piuttosto un creditore "netto" verso la società.

A tale riguardo il CNEL si candida come sede per contribuire ad una riflessione siffatta che -a partire dal settore agricolo- coinvolga gli attori della vita economica e sociale, le istituzioni e la comunità di studiosi.