



[RIFORME] A settembre i primi orientamenti della Commissione. Lo scenario delle ipotesi

Dibattito aperto sul futuro della Pac

[DI ANGELO FRASCARELLI]

L'ultima riforma, *Health check*, ha di fatto mantenuto lo *status quo* della Pac fino al 2013, rinviando al 2014 ogni cambiamento radicale.

Le norme e gli stanziamenti finanziari della Pac sono quindi chiaramente fissati fino al 2013 e l'agricoltore può quindi contare su finanziamenti e regole certe per altri quattro anni.

Acquisita la partita della Pac fino al 2013, occorre già pensare al futuro; infatti è già decollato il dibattito (lungo e difficile) che dovrà disegnare la Pac per il periodo 2014-2020.

Il primo appuntamento sarà la **verifica del bilancio complessivo dell'Unione europea**, che interesserà profondamente il futuro della Pac, in quanto verranno messe in discussione le dotazioni finanziarie ad essa assegnate.

Questo percorso si inserisce nel quadro dei grandi cambia-

[CIOLOS Molte sfide per l'Europa

L'Unione europea ha bisogno di una riforma della politica agricola comune, per rispondere alle sfide della sicurezza alimentare, la crescita e l'occupazione nelle zone rurali. L'agricoltura europea deve affrontare le richieste del mercato e le aspettative della società in materia di beni pubblici, l'ambiente e il cambiamento climatico. Per questo, voglio lanciare un ampio dibattito con gli Stati membri e tutte le parti interessate in tutta l'UE, ha dichiarato il commissario **Cioloș**.



[**Dacian Cioloș**, commissario all'Agricoltura e allo sviluppo rurale

menti politici ed istituzionali dell'Unione europea.

[POLITICA E ISTITUZIONI

Il 2009 è stato un anno ricco di novità per l'Unione europea, caratterizzato dai grandi avvenimenti politici che hanno ridisegnato tutti i livelli istituzionali:

- le elezioni europee e l'elezione del nuovo Presidente del Parlamento europeo **Jerzy Buzek** (polacco);

- la ratifica del Trattato di Lisbona;

- la nomina del Presidente permanente dell'Ue **Herman Van Rompuy** (belga);

- la nomina del Ministro degli Esteri permanente **Catherine Ashton** (inglese);

- la nomina della nuova Commissione europea e del suo Presidente **Manuel Barroso** (portoghese).

Il processo di rinnovamento delle Istituzioni comunitarie si è concluso nel mese di febbraio 2010, con l'effettiva presa di servizio della nuova Commissione europea, composta

da 27 commissari.

Per l'agricoltura, ci saranno molte novità dal punto di vista politico. Innanzitutto il nuovo Commissario europeo, il rumeno **Dacian Cioloș**, ex-ministro dell'agricoltura della Romania, che sostituisce la danese Mariann Fischer Boel.

I cambiamenti riguardano anche le procedure istituzionali. Con il Trattato di Lisbona, le future decisioni sulla Pac saranno adottate con la **procedura della codecisione** tra Consiglio e Parlamento europeo. Per



Foto Concorso Fata 2009 di Adriano Favero



Foto Concorso Fata 2009 di Roberto Focini

questo motivo, oltre al Consiglio e al Commissario all'Agricoltura, una responsabilità istituzionale fondamentale sarà affidata al Parlamento europeo, ed in particolare alla Commissione Agricoltura, presieduta con **Paolo De Castro**, che svolgerà un ruolo decisivo nel futuro del dibattito sulla Pac.

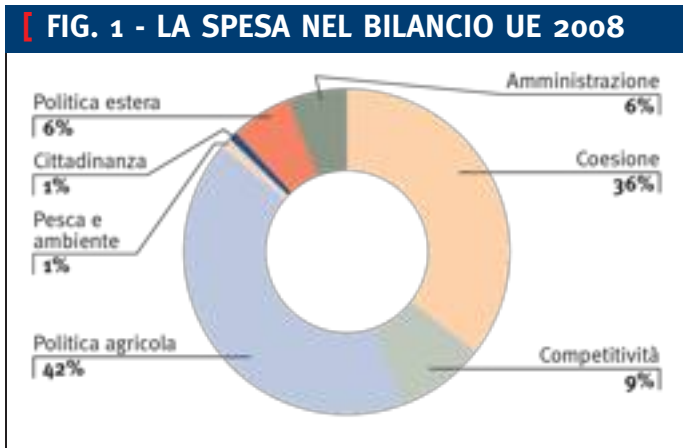
[2010, ANNO DECISIVO

I grandi cambiamenti politico-istituzionali hanno, di fatto, rallentato il processo decisionale dell'Unione europea; infatti, il 2009, è stato un anno di transizione, dedicato al processo di rinnovamento dei livelli istituzionali, piuttosto che al ridisegno delle politiche.

Dopo un anno di stallo, la ripartenza delle politiche comunitarie sarà rapidissima, con le Istituzioni europee completamente rinnovate e pronte a prendere importanti decisioni per il futuro.

Pertanto, i prossimi mesi saranno decisivi anche per il futuro della Pac. Fin da subito, saranno affrontati congiuntamente due importantissimi temi:

- le prospettive del bilancio finanziario dell'Ue per il periodo 2014-2020;



- il futuro della Pac post-2013.

I due temi sono strettamente legati fra loro.

[IL BILANCIO DELL'UE

Le decisioni sulle prospettive del bilancio comunitario do-

vranno rispondere ad alcune domande: quanta spesa per l'Europa dopo il 2013? quale contribuzione al bilancio tra i Paesi? E soprattutto: **quanta spesa per l'agricoltura?**

La discussione sul bilancio sarà condotta dai capi di Go-

verno e dai ministri dell'Economia e delle Finanze dell'Ue, che notoriamente sono molto critici nei confronti della Pac e del suo rilevante peso nel bilancio comunitario (fig. 1). C'è il rischio, quindi, che le scelte sul bilancio portino ad un ridimensionamento della spesa agricola.

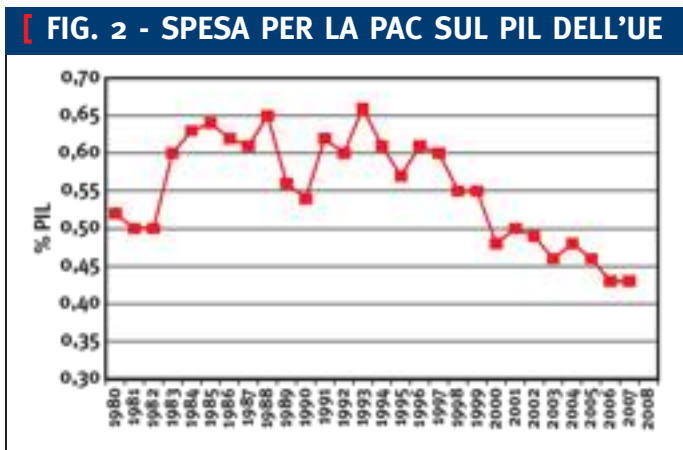
Il futuro della Pac dipenderà quindi dal dibattito sul futuro del bilancio dell'Ue.

[NESSUNA UFFICIALITÀ

Per quanto riguarda la Pac, l'Ue dovrà rispondere ad alcune domande specifiche per l'agricoltura: quali obiettivi deve perseguire la nuova Pac? Quali strumenti sono più coerenti al raggiungimento degli obiettivi? Chi finanzia la Pac, tra l'Ue e gli Stati membri?

Finora non ci sono documenti o prese di posizione ufficiali che possono far comprendere gli elementi del futuro della Pac. Ma le critiche nei confronti della Pac sono frequenti, soprattutto per la spesa molto rilevante nel budget dell'Ue, pari al 42% (fig. 1).

È troppo presto definire i dettagli o la portata della futura riforma. Le prime indicazioni possono essere tratte solamente da un documento che il



[NEGOZIATO L'incognita viene dall'Est

I negoziato sul futuro della Pac sarà molto difficile per il settore agricolo. Il dibattito si scontra tra conservatori e progressisti ovvero tra i difensori dell'attuale modello della Pac e i propugnatori del cambiamento radicale.

Innanzitutto quella del post-2013 sarà la prima vera Pac dell'Ue allargata a 27 paesi: i nuovi Stati membri hanno iniziato a beneficiare gradualmente dei fondi erogati della Pac, e solo nel 2013-2015 ci sarà il completo allineamento agli aiuti in vigore nell'Europa a 15. Infatti la cruciale riforma Fischler, sostanzialmente conservata dall'*Health Check*, è stata delineata dai 15 Stati membri, pur profondamente condizionata anche dal processo di allargamento, ma i margini di intervento e discussione da parte dei 10 paesi entrati nel maggio del 2004, e a maggior ragione di Bulgaria e Romania, sono stati molto limitati.

Ora invece la situazione è ben diversa: a pieno titolo e con analoga dignità politica rispetto agli altri membri, i 12 nuovi paesi, forti anche della nomina del romeno **Dacian Cioloș** a Commissario dell'Agricoltura, potranno far pesare sul tavolo negoziale della riforma tutte le loro priorità e i loro veti, definendo alleanze politiche tra loro o con i vecchi stati membri.

Si tratta di un vero elemento di novità che rappresenta un'incognita sulla direzione che prenderà il negoziato di riforma. Da un lato la maggiore complessità del quadro rischia di dare maggiori chance al mantenimento dello *status quo*: anche per i nuovi Stati membri può apparire conveniente conservare il più possibile l'attuale Pac, con le sue certezze circa quanto ogni paese riceve, piuttosto che rischiare un processo di riforma il cui esito finale è incerto. Ma d'altro canto è anche possibile che i nuovi stati membri diventino il motore di una riforma radicale e del progressivo smantellamento della Pac, o

Presidente Barroso ha presentato per la sua candidatura e dalle prese di posizione di accademici, politici, organizzazioni agricole europee. Secondo tali orientamenti l'Ue dovrà perseguire due obiettivi: fare fronte alle nuove sfide e concentrare le spese laddove queste portano a un maggiore "valore aggiunto", attraverso una riduzione significativa della parte globale di budget Ue, destinato all'agricoltura, in modo da liberare le risorse per le nuove priorità dell'Ue.

Questi primi orientamenti sul futuro del bilancio dell'Ue non sono favorevoli per l'agricoltura.

Tenendo conto di tutte le variabili è dunque arduo ipotizzare come potrà essere la Pac del post-2013, ma si può comunque delineare l'accesso dibattito in corso, che lo stesso Presidente Barroso ha dichiarato di volere "senza tabù", con un riferimento implicito alla Pac poiché essa, e la sua difesa (anche in termini di peso finanziario), è da molti considerata il "tabù" per eccellenza dell'azione comunitaria.

Questo dimostra come la Commissione voglia lasciare aperta la possibilità di un inter-

vento profondo, sia negli strumenti che nel budget.

[QUANTA SPESA PER LA PAC?

In ogni caso, si può ragionevolmente concordare che ogni riforma della Pac successiva al 2013 sarà sostanzialmente *budget driven*, cioè guidata dall'esigenza primaria di ridurre il peso della Pac sul bilancio comunitario.

La spesa della Pac, attualmente al 42% del bilancio comunitario, sarà ridotta; la discussione si concentra sull'entità della riduzione. Che il

settore agricolo parta da una posizione di svantaggio nel dibattito sul bilancio dell'Ue era noto e non è la prima volta che capita.

Infatti, dal 1993, anno in cui la spesa per la Pac ha raggiunto il suo massimo storico (0,66% del PIL dell'Ue), ad oggi, la percentuale di spesa sul PIL è sempre diminuita, giungendo allo 0,43% (fig. 2).

Anche nel 1999, in sede di approvazione di Agenda 2000, e nel 2004, in occasione del bilancio finanziario 2007-2013, l'agricoltura era a rischio di ri-

dimensionamento. Alla prova dei fatti, tuttavia, l'agricoltura è riuscita a difendere le proprie posizioni e ancora oggi è la seconda politica più importante dell'Ue.

[QUALE SPESA PER LA PAC?

I primi orientamenti, emersi nel dibattito iniziato di questi ultimi mesi, hanno messo in evidenza i seguenti elementi.

I **pagamenti diretti** potrebbero essere mantenuti, pur concentrandosi maggiormente sulla fornitura di beni pubblici (sicurezza e qualità alimentare, agricoltura sostenibile e cambiamento climatico).

L'unica decisione certa, su cui concordano tutte le posizioni, è la trasformazione del Pagamento Unico Aziendale, che **non sarà più pagato in funzione dei livelli di produzione storici**, perché rappresentano un modello sempre più difficile da giustificare. Queste scelte dovrebbero implicare una riduzione dei pagamenti diretti e, a tal proposito, potrebbe entrare in gioco il cofinanziamento degli aiuti diretti con contributi nazionali.

Altro elemento condiviso riguarda la necessità di concentrare le spese della Pac su

[TAB. 1 - OCCHIO AI POLITICI

NOME	CARICA	NAZIONALITÀ
JERZY BUZEK	Presidente del Parlamento europeo	Polonia
PAOLO DE CASTRO	Presidente della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo	Italia
HERMAN VAN ROMPUY	Presidente permanente del Consiglio europeo	Belgio
CATHERINE ASHTON	Rappresentante per la Politica Estera Comune	Regno Unito
JOSÉ MANUEL BARROSO	Presidente della Commissione europea	Portogallo
DACIAN CIOLOS	Commissario all'Agricoltura e allo Sviluppo Rurale	Romania

almeno del primo pilastro, dato che ciò che ricevono in via preferenziale dalla Ue sono soprattutto i fondi legati alla coesione e convergenza regionale.

Un altro elemento importantissimo di cui tenere conto è il quadro internazionale: l'attuale round negoziale del **World Trade Organization** sta vivendo una lunga fase di stasi e notevoli dubbi permangono sul fatto che, almeno a breve, possa concludersi con un accordo, al punto da profilarsi pericoli per la sua stessa sopravvivenza; il negoziato agricolo è il punto più critico e rimane tuttora in vigore l'accordo del 1994 (l'Uruguay Round).

Ulteriore variabile da tenere imprescindibilmente in considerazione è infine l'evoluzione della crisi economica che dal 2009 ha cambiato l'andamento del mercato, mettendo a dura prova la capacità di tenuta economica e sociale in diversi paesi ponendo seri interrogativi sul modello di sviluppo adottato. La discussione coinvolge tutti i livelli istituzionali e gli ambiti dell'azione economica. ■ **A.F.**

alcuni obiettivi prioritari: sviluppo rurale, **cambiamenti climatici**, ambiente, biodiversità.

La Pac quindi si conferma sempre meno come politica settoriale, ma sempre più come politica ambientale e territoriale, finalizzata a mantenere gli effetti positivi della presenza dell'agricoltura.

Dal punto di vista settoriale, si parla di un rafforzamento della **competitività** e della modernizzazione dell'agricoltura, sia dal punto di vista dell'efficienza produttiva sia dal punto di vista della crescita del potere di mercato lungo la filiera.

In merito allo sviluppo rurale, il documento precisa Barroso che potrà essere sviluppato come strumento per la diversificazione delle attività e l'offerta dell'occupazione nelle zone rurali.

Una grande discussione riguarderà il futuro della politica dei mercati agricoli; ad oggi, prevale l'orientamento di trasformare gli ultimi residui d'intervento sul mercato in reti di sicurezza, quindi in una politica di mercato molto blanda, con l'aggiunta di eventuali nuovi strumenti per l'assicurazione del rischio di mercato. ■

[I TEMPI]

In merito al **calendario**, per il 2° semestre 2010 è attesa la Comunicazione della Commissione riguardante le prossime prospettive finanziarie, in cui saranno contenuti anche i primi elementi sul futuro della Pac, cui farà seguito il periodo di consultazione pubblica. Nel corso del 2011 saranno presentate le proposte legislative e, dopo circa un anno di negoziati, entro la fine del 2012, è prevista la definizione del nuovo quadro giuridico.

Di fronte a questa situazione, gli imprenditori agricoli chiedono insistentemente di conoscere il futuro della Pac.

In realtà, oggi il problema maggiore per l'imprenditore non è la Pac, ma il mercato in continua evoluzione e i prezzi in continua fluttuazione. L'imprenditore vorrebbe che la Pac svolgesse un maggiore ruolo di tutela e protezione dalle crisi di mercato. L'amara realtà è che non esiste una politica agricola risolutiva in situazioni di crisi grave e l'intervento pubblico mostra tutti i suoi limiti soprattutto nelle fasi di forte crisi dei prezzi come quella attuale. ■

[DAL PALAZZO]

[DI MASSIMO ALIPRANDI]

[SENATO]

L'aspetto "agricolo" più rilevante del decreto "milleproroghe" definitivamente convertito in legge dall'*Aula di Palazzo Madama* è rappresentato dalla norma che garantisce la copertura finanziaria di 40 milioni di euro per il 2010, per consolidare le piccole strutture aziendali agricole ampliandone la dimensione coltivabile, a modernizzare il settore e ad attrarre nuovi posti di lavoro, favorendo al contempo il ricambio generazionale. Da segnalare anche altre disposizioni contenute nel decreto quali quelle sull'operatività degli enti irrigui umbro-toscano e della Puglia, Lucania ed Irpinia.

Un convinto e unanime parere favorevole ha concluso l'esame in *Commissione Agricoltura* dello schema di decreto legislativo sulla **tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini**. I vari gruppi politici hanno espresso soddisfazione per i risultati conseguiti attraverso il provvedimento, soprattutto per quel che concerne la valorizzazione della qualità dei vini e la trasparenza, entrambi elementi fondamentali per la tutela dei consumatori e della loro facoltà di scelta, consapevole e informata, dei prodotti. Numerose puntualizzazioni, ben 17, hanno accompagnato il parere. Tra queste l'esigenza di conseguire il massimo grado di semplificazione possibile in materia di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini. Una valutazione favorevole sulla riforma della legge 164/92 è stata espressa anche dal direttore generale dell'Assoenologi, Giuseppe Martelli.

[CAMERA]

Su due questioni spinose è intervenuto in *Aula Montecitorio* il ministro delle Politiche agricole Luca Zaia, in risposta a interrogazioni di *Borghesi* (Idv) e *Galletti* (Udc). Dapprima si è soffermato sulle modalità di valutazione (e sulle lamentate anomalie) delle offerte relative al bando di gara concernente la **distribuzione di prodotti ortofrutticoli nelle scuole**, nell'ambito del programma comunitario "Frutta nelle scuole", cofinanziato dall'Ue per il 52% e dall'Italia per il 48%, per un totale di 26 milioni. Poi, in riferimento alle iniziative in atto per l'erogazione degli **aiuti nazionali per il settore bieticolo-saccarifero**, Zaia ha sostenuto che per agevolare il processo di riconversione degli ex zuccherifici, e favorire il superamento di veti locali, il Mipaaf, insieme al ministero dello Sviluppo Economico, ha predisposto un apposito decreto interministeriale per estendere l'incentivo previsto alla produzione di energia elettrica da biomasse agricole da filiere locali. Il testo è alla firma del ministro dello Sviluppo Economico.

Via libera dalla *Commissione Agricoltura* al ddl di ratifica ed esecuzione dei Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la **protezione delle Alpi**, un territorio sensibile e complesso e, quindi, particolarmente esposto alla pressione esercitata dall'uomo e dalle sue attività. Oltre ad un protocollo dedicato all'agricoltura di montagna, sono di rilievo, ai fini del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, i protocolli relativi alle foreste, alla difesa del suolo, alla tutela del paesaggio, alla pianificazione territoriale e allo sviluppo sostenibile.

Obiettivo dello schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/73/CE, che semplifica la redazione degli elenchi e la diffusione dell'**informazione veterinaria e zootecnica** a è quello di facilitare i controlli degli scambi sul mercato dell'Unione di animali vivi e di prodotti animali vivi utilizzabili ai fini riproduttivi (embrioni, sperma, uova da cova e da pollame), semplificando le preesistenti procedure e favorendo l'accesso alle informazioni. Le *Commissioni riunite Affari sociali e Agricoltura* hanno espresso parere favorevole. ■