

# Coltivare il futuro

CONFERENZA REGIONALE DELL'AGRICOLTURA  
E DELLO SVILUPPO RURALE DELLA TOSCANA

14-15 DICEMBRE 2006 Palazzo dei Congressi Villa Vittoria, Piazza Adua - Firenze

REGIONE  
TOSCANA



SESSIONE PLENARIA CONCLUSIVA:

## Agricoltura e sviluppo rurale: quali politiche europee per il futuro?



# **Coltivare il futuro. Conferenza dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Toscana**

## **Sessione - Agricoltura e sviluppo rurale: quali politiche europea per il futuro ?**

### **Documento di entrata**

#### ***1. Il quadro di riferimento***

I problemi e le difficoltà dell'agricoltura europea derivano da un insieme di fattori, non ultimi quelli finanziari, quelli connessi ai più recenti e ai prossimi allargamenti dell'UE, nonché alle nuove forme di competizione nel settore su scala mondiale.

Ancor più, l'agricoltura europea si posiziona in un quadro comunitario da poco rinnovato, che riconosce lo svolgimento, da parte degli operatori del settore, di una serie di funzioni ulteriori rispetto a quelle tradizionali di tipo produttivo a fini alimentari, basti considerare la tutela ambientale, lo sviluppo turistico, le bioenergie.

Nel contempo la politica di sostegno allo sviluppo delle zone rurali è stata chiarita e rafforzata, con provvedimenti specifici che sostengono una programmazione di lungo periodo e di grande complessità, per le diverse forme di intervento attivate.

La consapevolezza a livello comunitario delle sfide che attendono l'agricoltura e le zone rurali europee nei prossimi anni costituisce un primo importante risultato, cui si unisce l'esigenza di rafforzare significativamente la partecipazione degli Stati membri e delle Regioni alla fase ascendente del processo normativo comunitario, in modo da poter arrivare ad una sintesi condivisa delle misure necessarie da adottare per lo sviluppo dei territori rurali dell'Unione e dei settori economici per essi più importanti, quali quello dell'agricoltura e della forestazione.

Si ritiene inoltre utile esplorare l'interazione tra i vari soggetti che formano la politica, dando spesso luogo ad una PAC estremamente complessa. Sono le procedure decisionali nella Comunità che tendono a creare norme complesse? La Commissione può solo proporre nuove leggi. È il Consiglio, sono gli Stati membri che decidono, ma le decisioni sono vagliate dal Parlamento europeo, che ha sempre più voce in capitolo. In passato ciò ha comportato spesso compromessi complessi per assicurare il risultato di una certa proposta, come è stato sperimentato in occasione della riforma della PAC del 2003 e nel compromesso sulle prospettive finanziarie 2007/13 (es. modulazione facoltativa al 20%, ancora tutta da definire e oggetto di contrasti fra Commissione, PE e Consiglio).

#### ***2. Le riforme della PAC, un processo continuo.***

Per fare fronte ai problemi dell'agricoltura e delle zone rurali in un'Europa allargata, la politica agricola comunitaria è stata oggetto di continui aggiustamenti e revisioni al fine di adeguarla alle mutate esigenze dei mercati, del contesto internazionale ma anche dei modelli commerciali e delle relative trasformazioni delle società.

Possiamo affermare che, negli ultimi anni, la ridefinizione più incisiva del modello agricolo è stata quella condotta da Agenda 2000 e dalla riforma del 2003. Con Agenda 2000 sono state introdotte novità importanti quali i principi della competitività, della sostenibilità, della diversificazione, della semplificazione e della rispondenza verso le esigenze della società nonché una politica più definita e unitaria per lo sviluppo rurale, introducendo, per la prima volta, un unico regolamento per il cosiddetto 'Il pilastro'.

Questi principi sono stati ulteriormente consolidati con elementi fortemente riformatori nella revisione del 2003 introducendo il principio del disaccoppiamento, della modulazione dei premi, dell'ecocondizionalità.

Il recente avvio di questa riforma, estremamente diversificato da SM a SM tanto nelle sue scelte e combinazioni (per esempio sono ben 35 le possibili articolazioni dei premi collegati al disaccoppiamento parziale o totale), forse non permette ancora un bilancio compiuto, ma evidenzia una realtà che porta ad una constatazione che è ormai presente agli occhi di tutti: la PAC unitaria, anche nelle sue troppe, eccessive rigidità, è certamente un'esperienza del passato ed è chiaro che ci si orienta sempre di più verso l'attuazione di "modelli nazionali", ancorché conformi all'impostazione e al quadro comunitario di riferimento.

Si può parlare dunque, come stanno facendo alcune autorevoli fonti, come il Parlamento Europeo a proposito della modulazione obbligatoria, di rischi concreti dell'avvio di un processo di "rinazionalizzazione"?

E' certo che, fino al 2013, data chiave non solo per la PAC ma anche per tutte le altre politiche comunitarie, l'impianto definito nel 2013, con le sue luci e con le sue ombre, sarà difficilmente modificabile nelle sue impostazioni di base.

In ogni caso ulteriori elementi di contesto sono cambiati in questi ultimi dieci anni. Innanzitutto l'allargamento: l'Europa a 27 è chiaramente e profondamente diversa da quella conosciuta fino ad oggi.

Con l'allargamento è fortemente aumentata la consistenza delle aree rurali e di conseguenza si pone davanti la sfida di promuovere in questi territori crescita economica ed occupazione, così come di aprirli alle innovazioni costituite dalle nuove tecnologie delle comunicazioni e da Internet, innovazioni in grado di cambiare il modo di vivere e di lavorare nei territori rurali europei.

A livello comunitario fin dall'approvazione delle prospettive finanziarie della UE per il periodo 2007/13, il dibattito sul futuro della politica europea per l'agricoltura e lo sviluppo rurale è stato molto acceso, anche in previsione della prossima verifica della riforma della PAC e della revisione del bilancio dell'Unione europea. In tale contesto la Commissione europea ha sempre ribadito con chiarezza che la PAC va compresa nel suo contesto europeo ed è e deve rimanere una politica comune.

Ma se l'impianto della riforma del 2003 non dovrebbe essere stravolto, certamente i primi anni di esperienza daranno luogo ad alcuni aggiustamenti, in merito soprattutto a facilitare un'attuazione della riforma in maniera più razionale. Tra il 2007 e il 2009 la Commissione dovrà presentare, infatti, alcuni rapporti sull'implementazione del pagamento unico disaccoppiato e sull'ecocondizionalità dei pagamenti. È un momento che costituisce una opportunità ideale per una riflessione complessiva ed una messa a punto delle riforme effettuate.

La verifica va fatta anche guardando l'accresciuto interesse verso i temi della salvaguardia ambientale da parte delle aziende agricole, che si pongono come elemento di preservazione dell'ambiente e di diffusione di servizi per l'ambiente. In tale contesto lo sviluppo del settore bioenergetico e quello dei biocarburanti (per esempio) non può che rafforzare l'immagine di un'agricoltura in equilibrio con l'ambiente.

### ***3. Con quali strumenti affrontare il futuro?***

Nella recente conferenza sulla semplificazione svoltasi a Bruxelles all'inizio di ottobre, è stato presentato un piano d'azione relativo ad una serie di iniziative volte a semplificare la PAC: entro il 2006 è stata prevista una proposta legislativa volta ad unificare le 21 organizzazioni comuni di

mercato (OCM), attualmente esistenti, in un'unica OCM. In questo caso è possibile una riflessione dei criteri di calcolo del pagamento unico: mantenere il criterio 'storico' o passare ad un calcolo forfetario in base a parametri settoriali/territoriali?

In definitiva il metodo regionale, tornerà ad essere di nuovo preso in considerazione? Potrà essere un'opzione estesa a livello europeo per uniformare una situazione tanto differenziata? E a quali condizioni e modalità?

L'altra questione riguarda l'approccio al disaccoppiamento degli aiuti. La posizione della Commissione europea parte dalla presunta inopportunità di mantenere un collegamento tra produzioni e aiuti, per mettere al centro dell'attenzione le attività agricole (invece delle produzioni agricole); vi è quindi la necessità di definire più dettagliatamente le condizioni per un disaccoppiamento totale anche in settori finora non interessati da riforma. Tuttavia occorre riconoscere anche i limiti della riforma del 2003; primo fra tutti quello relativo al fatto che la riforma è stata attuata sulla base di un criterio storico, motivato dalla necessità di evitare complicazioni eccessive, ma che ha provocato la perdita di ogni criterio selettivo dal momento che i beneficiari degli aiuti corrispondono per la massima parte a quelli del passato. Come dunque riorientare gli aiuti anche per tenere conto dell'esigenza di dare loro una maggiore efficacia in termini di indirizzo ed orientamento nel settore?

#### ***4. La semplificazione della PAC: un'esigenza da gestire attentamente.***

A monte di ogni simulazione sugli effetti di una revisione della PAC è necessario verificare i costi amministrativi di ogni nuova proposta. Questo aumenterebbe la capacità di porre le iniziative di semplificazione su una base più razionale, collegandole agli obiettivi politici e focalizzando gli sforzi sui progetti più promettenti. Sebbene vi sia un consenso intorno all'idea che attuare la PAC sia complesso e costoso, manca l'esatta conoscenza dei costi derivanti dall'attuazione della PAC e delle singole misure. Adesso risulta tuttavia disponibile un comune approccio per definire un metodo europeo costruito sui modelli nazionali. La Commissione ha iniziato uno studio basato su questo metodo, al fine di misurare i costi amministrativi per gli agricoltori risultanti da pagamento unico. Lo studio dovrebbe servire come base di lavoro per le scelte future. Anche a livello regionale è necessario dotarsi di strumenti atti a verificare e misurare i costi amministrativi, in termini finanziari e di tempo, per poter valutare correttamente l'impatto delle politiche di settore

Semplificazione: quali desideri e aspettative hanno i soggetti interessati nei confronti della semplificazione? Dato che spesso gli agricoltori non hanno necessariamente gli stessi interessi degli amministratori. La semplificazione può limitarsi ad un esercizio tecnico, ma spesso si configura come un processo profondamente politico: la complessità delle norme può essere il sintomo di inefficienze della politica adottata, che necessitano di essere corrette. Se gli obiettivi politici non sono chiari o se c'è disaccordo al momento della decisione politica, la complessità legislativa spesso ne è il risultato. Ne consegue che la semplificazione implica anche scelte difficili e l'accettazione che non si possa difendere gli interessi particolari di un piccolo gruppo al costo di un vincolo maggiore per molti. Attualmente si registra, da parte della Commissione europea, degli Stati membri e degli operatori del settore, una forte volontà politica di semplificare la PAC, per cui si parte da una buona piattaforma per tutte le parti interessate alla semplificazione della PAC per esprimere le loro opinioni e condurre una discussione costruttiva. Occorre quindi considerare attentamente le varie possibilità di azione che sono state delineate e discusse e tradurre i risultati di questo processo nelle concrete direttive amministrative e politiche. Occorre altresì fare in modo che la discussione continui nei forum adeguati. La Commissione europea ha costituito un gruppo di lavoro apposito costituito da esperti della semplificazione.

## ***5. PAC e prospettive finanziarie dell'Unione Europea: quali certezze per il dopo 2013?***

Sul tema della revisione del bilancio della PAC, il faticoso accordo sul bilancio raggiunto dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri ha stabilito un preciso quadro finanziario per tutte le politiche comunitarie, ivi compreso l'agricoltura e lo sviluppo rurale fino a tutto il 2013: non è quindi prevedibile un taglio di bilancio prima di quella data. Del resto, mentre sono state salvaguardate gli stanziamenti per è stata proprio la politica di sviluppo rurale che ha subito il taglio più drastico dalle decisioni del vertice di Bruxelles di un anno or sono.

Altrettanto non si può dire per il dopo il 2013: la PAC del futuro dovrà essere forte ma meno voluminosa economicamente. Ma occorre evitare un dibattito che tenga conto solo delle dimensioni del bilancio agricolo senza badare al merito delle questioni della condizione delle zone rurali e agli strumenti legislativi necessari in futuro. Per fare questo è indispensabile avere un'idea chiara del modello di sviluppo rurale che si vuole promuovere.

Un primo punto di dibattito è se la modernizzazione della PAC debba essere estesa ai settori che ne sono finora rimasti esclusi, come quello ortofrutticolo e quello del vino: è fortemente auspicabile poi che le proposte di riforma in corso (OCM Vino, ortofrutta) e quelle future (latte) debbano essere attuate mantenendo le attuali dotazioni di bilancio e essere concepite con coerenza per assicurare anche per questi settori l'opportunità di un loro rafforzamento in vista della liberalizzazione dei mercati agricoli.

## ***6. A livello mondiale: per la difesa del modello agricolo e rurale europeo***

Sul fronte poi internazionale e degli accordi WTO, il sostanziale fallimento dei negoziati del Doha round, dovrebbero imporre delle riflessioni in relazione alla capacità di accompagnare il processo di "liberalizzazione" dei mercati europei, con la altrettanta esigenza di salvaguardare il modello dell'agricoltura europea che non trova eguali in altre parti del mondo, a partire dalle politiche di qualità e del legame dell'agricoltura con l'ambiente.

Appare del resto ingiustificabile non aver registrato sostanziali convergenze sul riconoscimento dei regimi di qualità europei, mentre tutto ciò dovrà avere un peso e un valore nei negoziati con i nostri partner commerciali, da controbilanciare alle ormai inevitabili riduzioni del sostegno alle esportazioni o degli aiuti diretti alla produzione.

## ***7. Il futuro della PAC, verso quale modello produttivo?***

Il tema sulla "vocazione" dell'agricoltura europea si dibatte da tempo tra due grandi opzioni. La prima è quella relativa all'esigenza di mantenere un'agricoltura competitiva sullo scenario mondiale, capace dunque di un potenziale produttivo tale da garantire una autosufficienza alimentare (del resto sancito nei Trattati europei), la seconda è l'ipotesi di un'agricoltura europea più attenta a preservare le diversità al suo interno, salvaguardando le sue produzioni di qualità e di nicchia, fornendo servizi all'ambiente e più in generale alla società intera. Certamente da tempo, si è affermata anche una terza via, che punta decisamente sulla valorizzazione della qualità dei prodotti come possibile, forse unico strumento affinché l'agricoltura europea possa reggere la competizione a livello globale, con paesi che dispongono di maggiore superfici agricole e possono usufruire di costi di produzione di molto inferiori a quelli europei.

Per sostenere questo processo, che è poi la politica da tempo intrapresa dalla Regione Toscana, è necessario disporre di adeguati strumenti di supporto finanziario e regole che premino le produzioni di qualità. In questo, un ruolo fondamentale deve essere svolto dalla nuova programmazione dello sviluppo rurale ma anche dalle singole organizzazioni comuni di mercato che, a cominciare da quella del vino e degli ortofrutticoli, stanno per essere sottoposte ad una profonda riforma.

#### **8. *La PAC nel contesto della coesione socio-economica europea e dell'Agenda di Lisbona***

Da parte europea viene fortemente richiesto che tutte le politiche, specialmente quelle cofinanziate dal bilancio comunitario, siano in linea con gli obiettivi generali dell'UE in materia di crescita e occupazione. Per l'agricoltura si dovrebbe tradurre in un rafforzamento del legame tra produzione primaria, processo industriale e le altre attività economiche esistenti attorno all'agricoltura. Ma non è pensabile che la crescita e l'occupazione nelle zone rurali debbano essere create solo dalle e nelle aziende agricole, ma nel processo di sviluppo devono essere coinvolte tutte le altre attività che dipendono da esse. La politica di sviluppo rurale si sta inserendo in questa ottica di pensiero, seppure ancora in modo incompleto e senza una chiara distinzione fra misure settoriali e misure di coesione.

#### **9. *Lo sviluppo rurale: verso una decisa politica strutturale per le regioni e le zone rurali***

In ultimo, è da tutti riconosciuto, anche in relazione con l'ulteriore allargamento della UE a due nuovi SM, che è necessario un rafforzamento della politica di sviluppo rurale, in modo da coniugare il rafforzamento del settore primario con la riduzione delle disparità socioeconomiche ancora presenti fra i diversi paesi dell'Unione e all'interno degli stessi. Si attende pertanto un rafforzamento della politica di sviluppo rurale, per il quale la nuova disciplina relativa agli anni 2007-2013 ha posto le basi. La politica di sviluppo rurale rafforza la sussidiarietà attraverso un maggiore coinvolgimento degli Stati membri e delle amministrazioni locali, e sembra costituire un elemento del futuro della PAC che deve essere mantenuto e rafforzato anche sotto il profilo finanziario, nonostante i tentativi di alcuni stati membri di tagliare il bilancio della PAC. Qualora ciò accadesse, sarebbe ancora più necessario qualificare maggiormente la spesa, rivedendo la platea dei beneficiari e potenziando le parti più mirate degli aiuti (es. sostegno a produzioni di qualità ex art. 69 del reg. CE n. 1782/03).

Dall'esperienza del periodo di programmazione per lo sviluppo rurale 2000/06 si può dedurre che, pur nell'ambito di una finalità condivisa, lo sviluppo rurale appunto, le linee di azione previste dalla normativa comunitaria non hanno permesso di dispiegare chiaramente e completamente tutte le azioni ritenute necessarie per la crescita delle zone rurali. L'incrocio fra strumenti e politiche settoriali con strumenti e politiche socio economiche non ha permesso di chiarire fino in fondo gli obiettivi dei PSR, mentre la limitatezza dei campi di azione e delle risorse disponibili ha pesato fortemente sull'efficacia delle azioni. Era forse necessaria una maggiore integrazione con la programmazione dei fondi strutturali (fuori obiettivo 1) o una maggiore ampiezza del raggio di azione dei PSR.

Nella nuova fase di programmazione 2007/13 il raggio di azione del FEASR si è ampliato, ma si prevede un impatto ancora più limitato dei fondi strutturali, a causa dell'abbandono delle strategie di concentrazione territoriale e dell'enfasi posta dal nuovo regolamento FESR sullo sviluppo dei sistemi urbani.

Un altro argomento di dibattito è relativo alla definizione delle zone rurali, data la maggiore eterogeneità delle condizioni socioeconomiche ad esse proprie, derivante dall'allargamento

dell'UE. In proposito le tendenze divergono: si va dal considerare rurale tutto ciò che è esterno ai sistemi urbani alla omologazione dei territori rurali con quelli in ritardo di sviluppo.

A questa problematica è connesso l'interrogativo sulla direzione da dare al sostegno allo sviluppo rurale: omologazione agli altri territori o sviluppo delle peculiarità e delle potenzialità specifiche?

Firenze, 12.12.2006

*Il presente documento è nato dalle riflessioni del gruppo di lavoro composto da:*

*Gianluca Brunori Università di Pisa*

*Orazio Cellini Regione Toscana*

*Lorenzo Drosera Regione Toscana*

*Enrico Favi Regione Toscana*

*Benedetto Rocchi Università di Firenze*