

LA COOPERAZIONE ITALIANA NEL FUTURO DELL'AGRICOLTURA

Prime riflessioni in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sullo stato di salute della PAC

Roma, 4 febbraio 2008

1. Premessa

La comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio sullo stato di salute della PAC riformata, è un passaggio importante per l'agricoltura e l'agroalimentare europeo che interroga tutte le rappresentanze sociali ed economiche dei soggetti dell'intera filiera produttiva anche nella prospettiva del post 2013, una data cruciale per il futuro degli operatori interessati e dei cittadini.

Di fronte a tale scenario, la cooperazione agricola italiana ritiene di esprimere la propria valutazione sulle proposte della Commissione in forza della grande responsabilità di essere una componente imprenditoriale di rilievo nel panorama europeo.

La cooperazione agricola italiana, infatti, è una parte significativa dell'agricoltura e dell'agroalimentare dell'Unione Europea in considerazione:

1. delle sue dimensioni assolute: le quattro Organizzazioni Nazionali associano circa 6.500 cooperative attive, oltre 900.000 produttori, un fatturato di 35 miliardi di euro ed un'occupazione coinvolta di circa 97.000 unità;
2. della natura economica: che riguarda una moltitudine di settori generando sistemi di filiera "leader" in molti comparti (ortofrutta, vino, latte, etc.) attraverso rapporti virtuosi e forti con il territorio e i bacini di produzione nazionale;
3. del sistema di obiettivi legato non solo alla redditività delle imprese associate e dei soci ma anche alla valorizzazione del contesto sociale, ambientale ed economico dei comprensori nei quali le cooperative operano quotidianamente.

In questa logica noi operatori agricoli italiani vogliamo riflettere sugli orientamenti della Commissione e, al tempo stesso, proporre soluzioni nell'interesse generale dell'universo agricolo-agroalimentare e dei cittadini-consumatori.

Noi crediamo che il soggetto cooperativo sia determinante per il futuro della politica comunitaria nel nostro settore.

Per questo chiediamo ascolto e attenzione alle nostre posizioni caratterizzate sempre dalla massima disponibilità ad affrontare i cambiamenti e le sfide del futuro, a condizione che ai produttori agricoli associati sia riconosciuto un giusto e rispettoso ruolo nella elaborazione delle scelte e che gli obiettivi finali siano quelli di valorizzare l'imprenditoria agricola in un quadro di salvaguardia degli interessi della collettività.

E' questo lo spirito con il quale ci siamo confrontati nel 2003 con la riforma Fischler.

In quella occasione presentammo un documento di analisi e di richieste che possiamo definire costruttivo e che partiva dalla comprensione delle ragioni per un mutamento della rotta fino a quel punto percorsa.

Avevamo ben presente, a quel tempo, l'evoluzione del rapporto tra la PAC e la pubblica opinione, gli accordi sul commercio internazionale, la prospettiva dell'allargamento dell'Unione, lo stato delle risorse finanziarie.

Noi abbiamo valutato la riforma del 2003 come un impianto complessivo di norme condivisibili. Su alcuni punti della proposta iniziale di Fischler abbiamo avanzato osservazioni e critiche, ma sempre nell'ottica di trovare soluzioni più avanzate e migliori senza mai rifugiarci nella pura conservazione del passato.

Ci siamo battuti e ci batteremo sempre contro ogni ipotesi di ridimensionamento della PAC "tout court".

Siamo, invece, fortemente interessati e disponibili ad appoggiare ogni innovazione che, confermando la validità dell'intervento comunitario a sostegno delle imprese e delle produzioni agricole nel loro rapporto con il mercato, sia più orientata alla competitività e ad un patto nuovo con i cittadini attraverso la qualità e la rintracciabilità dei prodotti, la sicurezza alimentare, la sostenibilità ambientale e il benessere degli animali.

Ora siamo davanti ad un documento della Commissione sull'Health Check della PAC riformata che speriamo possa contribuire al processo di rinnovamento di cui tutti abbiamo bisogno.

Abbiamo valutato il documento con serenità e, responsabilmente, ci accingiamo ad illustrare in modo sintetico le nostre riflessioni e le nostre proposte di modifica o di integrazione nell'auspicio che i successivi testi giuridici siano maggiormente coerenti con le motivazioni originarie.

2. Gli interventi di mercato nella PAC

La politica dei mercati ha garantito, nella storia della PAC, la sicurezza degli approvvigionamenti e la stabilità dei mercati, a vantaggio dei produttori e dei consumatori.

La globalizzazione, la necessità della sostenibilità esterna della PAC con le regole del commercio internazionale e l'obiettivo della competitività hanno richiesto una forte riforma degli strumenti della politica dei mercati che, negli ultimi anni, con la riforma Mac Sharry del 1992, Agenda 2000 del 1999, la riforma Fischler del 2003, si sono profondamente rinnovati. La PAC ha cercato di adeguare i propri strumenti ai nuovi scenari.

Mentre le norme della PAC si devono giustamente rinnovare, gli obiettivi della politica dei mercati rimangono ancora attuali, anzi, oggi riscuotono un nuovo interesse, soprattutto nei confronti dei consumatori, alla luce della nuova dinamica deficitaria di alcune commodities strategiche (in particolare i cereali e il latte) e del relativo impatto sulle filiere zootecniche.

In conseguenza di ciò si registra la consistente diminuzione della marginalità nelle imprese agroalimentari, strette tra aumento dei prezzi delle materie prime e costanza dei prezzi al consumo, condizionati dalle politiche antinflazionistiche dei governi della maggior parte dei Paesi U.E. e dalle politiche commerciali della Distribuzione Organizzata.

L'Health Check può contribuire ulteriormente al processo di rinnovamento degli strumenti della PAC, completando la riforma del 2003 e modificando gli strumenti desueti e inadatti al nuovo scenario dei mercati mondiali. Ma questo non deve significare l'abbandono della politica dei mercati.

La riforma del 2003 ha segnato una nuova fase per la politica dei mercati; l'Health Check è l'occasione per completare alcuni processi di cambiamento. Per quanto riguarda il commercio internazionale, alla riduzione dei *dazi* e dei *contingenti* seguirà nel 2013 l'eliminazione dei *sussidi all'esportazione*; sul fronte della stabilizzazione dei prezzi e della produzione si propone l'eliminazione di quasi tutti gli strumenti di governo del mercato: *prezzi*

d'intervento, ammasso pubblico, quote, set aside. Questo cammino richiede un'attenta riflessione, come indica il documento della Commissione sull'Health Check.

Siamo consapevoli che una politica di “garanzia” che orienta e tutela le scelte dei produttori, non è più sostenibile; siamo convinti che la competitività è il nuovo obiettivo prioritario, quindi la politica dei mercati non deve sostituire la responsabilità degli agricoltori e delle loro forme associative nella capacità di orientamento al mercato.

Ciononostante riteniamo che la politica dei mercati sia ancora attuale e fondamentale proprio per favorire la competitività dell'agricoltura nel lungo periodo, accompagnata da un sistema semplificato di pagamenti diretti e da interventi di sviluppo rurale ulteriormente rafforzati.

E' evidente che la nuova politica dei mercati debba prevedere strumenti leggeri e flessibili, ma non debba essere smantellata.

Rinnovamento si, smantellamento no!

Le motivazioni che giustificano la politica dei mercati non sono venute meno nella storia della PAC. L'agricoltura presenta delle specificità, quali la rigidità della domanda e dell'offerta, la struttura polverizzata della produzione, la stagionalità della produzione, che rendono ancora oggi necessaria una politica dei mercati, soprattutto in un Paese come l'Italia. Tutti i Paesi sviluppati, anche gli Stati Uniti, conservano alcuni elementi di politica agraria in questa direzione.

Anzi in un mercato così mutevole, come quello attuale, la capacità dell'Unione europea di saper intervenire “all'occorrenza” è indispensabile; e non lo diciamo solamente nell'interesse dei produttori, ma anche in quello dei consumatori.

Non bisogna sottovalutare la sicurezza degli approvvigionamenti che potrebbe diventare un problema in futuro. Alcuni segnali di profondo cambiamento in agricoltura a livello mondiale, ad esempio, indicano che si sta modificando l'era di un'offerta abbondante di prodotti agricoli a fronte di una domanda alimentare in rapido aumento e di una maggiore volatilità degli

stessi prodotti agricoli. Tendenze che, se confermate, richiederanno all'Unione Europea di ottimizzare la sua capacità di produzione agricola per dare risposte per un approvvigionamento stabile e sicuro di derrate alimentari ai consumatori europei e per svolgere il proprio ruolo nello scenario mondiale.

Quindi la riflessione aperta dall'Health Check sul *regime di intervento più adatto a fungere da rete di sicurezza* è quanto mai importante. Gli strumenti di mercato non devono generare vendite sovvenzionate, come nel passato, ma devono favorire la concorrenza di mercato; devono stimolare l'agricoltura a rispondere ai segnali di mercato, devono sfruttare gli attuali andamenti favorevoli che provengono dal mercato di alcune commodities, in particolare cereali e latte.

Ma questi obiettivi non possono essere una giustificazione per liquidare la politica dei mercati, dalle quote latte al set aside, dai prezzi di intervento a tutte le forme di sostegno accoppiato.

Occorre valutare caso per caso i settori (es. tabacco) per i quali il prolungamento del disaccoppiamento parziale è prerogativa importante per completare il forte processo di ristrutturazione ancora in atto dopo la riforma del 2003.

In futuro, è auspicabile una PAC con interventi di mercato leggeri, che comunque devono esistere perché le crisi di mercato non saranno sicuramente eliminate. In queste condizioni, resta la necessità di prevedere opportuni strumenti di governo del mercato più adeguati a garantire risposte efficaci a dette esigenze.

A tal fine le Organizzazioni Cooperative agricole italiane chiedono con forza che alle Organizzazioni dei produttori (OP) sia affidato un ruolo centrale per la gestione del mercato.

Si tratta di estendere il modello ortofrutticolo, incentrato sul cofinanziamento di programmi operativi di attività delle OP attraverso specifici fondi di esercizio, alla gran parte dei settori produttivi restituendo agli stessi produttori la responsabilità di adottare misure rivolte al perseguimento dell'equilibrio tra

domanda e offerta, della valorizzazione della qualità, dello sviluppo competitivo.

Con il disaccoppiamento e le altre misure, il mercato torna ad essere determinante per assicurare ai produttori agricoli risultati economici soddisfacenti nell'interesse dell'intera società.

Occorre, però, che lo sforzo dei produttori sia sostenuto dalla U.E.

Nella prospettiva del post 2013, chiediamo l'avvio di una riflessione sul ruolo innovativo delle Organizzazioni dei produttori alle quali dovrebbero essere destinate risorse finanziarie da ricercare, in parte, nella soppressione progressiva dei tradizionali interventi di mercato che non risultano più efficaci sul piano della competitività di mercato.

2.1. Intervento nel settore dei cereali e set aside

L'Health Check propone la soppressione di quasi tutti gli strumenti di intervento per la stabilizzazione dei prezzi, ancorché l'UE sia sempre più esposta alle normali fluttuazioni del mercato mondiale in conseguenza delle aperture legate alla conclusione di accordi commerciali multilaterali, bilaterali e regionali.

Se a questo fattore di rischio aggiungiamo anche quelli dipendenti dai condizionamenti climatici e sanitari, non possiamo condividere l'ipotesi di una rinuncia a strumenti di intervento pubblico anche in una situazione di prezzi alti come quella attuale.

L'intervento per i cereali, che agisce come rete di sicurezza in caso di grave turbativa del mercato mondiale e nell'ottica di una maggiore volatilità dei prezzi e dell'offerta, in futuro deve essere mantenuto seppure in una formulazione più consona alle nuove esigenze di flessibilità per prevenire e gestire le crisi di mercato.

Tale formulazione può identificarsi in un nuovo strumento che non generi automatismi, evitando il rischio di accumulo di scorte pubbliche, ma da attivare "all'occorrenza", in situazioni di crisi che difficilmente potrebbero essere efficacemente affrontate in altri modi.

Peraltro, al momento non sussistono le urgenze per un adeguamento del sistema: non lo richiedono la situazione attuale, né la prospettiva del mercato dei cereali, considerato che le scorte pubbliche sono prossime allo zero e che le previsioni relative alla domanda mondiale indicano un ricorso all'intervento assai limitato in un prossimo futuro.

Per queste stesse ragioni appare quanto mai prematuro anche eliminare totalmente il set aside obbligatorio, strumento funzionale alla gestione dell'offerta per i cereali. I titoli di ritiro possono essere "congelati", ma conservati, come già è stato fatto per il 2008, garantendo all'UE uno strumento potente e snello di regolazione dell'offerta.

Riteniamo che indebolire gli strumenti di stabilizzazione del mercato e, di conseguenza, accentuare le fluttuazioni dei prezzi possa pregiudicare gli sforzi che i produttori e le cooperative stanno mettendo in campo per promuovere filiere strategiche (pasta e zootecnia) di qualità.

In sintesi, rendiamo flessibili gli strumenti, eliminiamo le situazioni di garanzia che generano il rischio di scorte pubbliche, ma non priviamo l'Unione Europea di strumenti (l'intervento pubblico ed il set aside) che, se necessario, possono risultare utili per la stabilizzazione dei prezzi e dei mercati.

2.2. Regime delle quote latte

Il settore lattiero-caseario nell'UE ed in Italia è strategico, non solo per il valore della sua produzione, ma soprattutto per il grande patrimonio sociale, ambientale e culturale.

Il documento sull'Health Check afferma che *i motivi che hanno giustificato l'introduzione delle quote latte nell'UE non sono più validi. Non ci troviamo di fronte ad un'offerta crescente e ad una domanda stazionaria (...), bensì ad una domanda in aumento, sia sul piano interno che all'esportazione.*

E' opportuno valutare con molta attenzione l'andamento favorevole del mercato dei prodotti lattiero-caseari; le conclusioni della Commissione

appaiono troppo ottimistiche, mentre i segnali di mercato non indicano direzioni univoche come quelle prospettate nel documento sull'Health Check.

Con il pretesto del positivo andamento dei mercati, la Commissione afferma la volontà di superare il regime delle quote dopo il 2015, accompagnando il settore con una serie di misure volte ad assicurare un "atterraggio morbido": aumento graduale delle quote, adattamenti al regime di intervento e riduzione graduale del prelievo supplementare.

Questa direzione è stata già avviata con la proposta di regolamento di un aumento delle quote produttive nazionali del 2%, lineare per i 27 Stati aderenti, con validità dal periodo 2008-2009; l'incremento della produzione è quantificato in 2,84 milioni di tonnellate, in caso di un utilizzo integrale in tutti i 27 Stati.

Detto aumento si aggiungerebbe all'ultima tranche di aumenti dello 1,5%, in applicazione a partire dal 2008 a seguito delle decisioni assunte nella verifica del 2003, riguardanti 11 Stati membri.

Sommando i diversi aumenti di quota, nell'arco di tre anni, quindi l'UE ha accresciuto ed accrescerà la produzione di circa il 3,5%.

La nuova proposta della Commissione è supportata da uno studio che evidenzia:

- la previsione di un maggior fabbisogno, solo per soddisfare la crescita dei consumi interni, di ben 8 milioni di tonnellate di latte entro il 2014;
- la consapevolezza che l'industria lattiero-casearia dell'UE dovrà comunque ridurre la sua quota di mercato nel contesto mondiale, pur nella previsione di aumento della domanda;
- l'ammissione che la normativa attuale sul trasferimento delle quote è rigida ed ha frenato lo sviluppo del settore negli Stati membri più competitivi;
- la considerazione che l'utilizzazione delle quote disponibili è stata finora inefficace e non ha consentito di utilizzare integralmente le quote nazionali; infatti, nella campagna 2006-2007 si è registrata una

sottoutilizzazione delle quote produttive in 18 Stati, per ben 2,7 milioni di tonnellate, a fronte di un supero delle quote in 7 Stati, per un esubero di quasi 0,8 milioni di tonnellate, l'80% delle quali "imputato" all'Italia.

In questo scenario ci sono segnali positivi, ma anche minacce che preoccupano il settore e i territori più vulnerabili. L'andamento dei consumi è positivo, ma il mercato diventerà molto più competitivo ed anche il documento sull'Health Check afferma che *l'abolizione graduale delle quote farà aumentare la produzione, abbasserà i prezzi e (...) alcune regioni – prevalentemente e non esclusivamente montane – avranno difficoltà a mantenere un livello minimo di produzione.*

Di fronte a questo scenario occorre una politica prudente che colga le opportunità e riduca le minacce. L'incremento delle quote latte, opportunamente calibrato in funzione delle esigenze territoriali, va nella giusta direzione, mentre l'abolizione *tout court* delle quote latte è una conclusione troppo affrettata, che rischia di compromettere gli sforzi che i produttori e le cooperative hanno conseguito per stabilizzare il settore, aumentare la qualità dei prodotti e posizionarsi sul mercato.

Il settore lattiero-caseario europeo va accompagnato a cogliere le opportunità del nuovo scenario, mentre un "terremoto" – quale l'abolizione delle quote latte – rischia di generare una destrutturazione che non è in linea con l'importanza produttiva, sociale ed ambientale che il settore è in grado di assicurare in molti territori dell'UE.

A queste considerazioni di carattere generale, si aggiunge la specificità italiana. L'Italia è l'unico Paese ad aver registrato una forte sofferenza nel contesto dell'applicazione del regime delle quote. Se non si dovesse rimediare alle riconosciute carenze del sistema attuale, il nostro Paese sarebbe condannato a rimanere in una condizione di inferiorità competitiva ed al pagamento di un nuovo ingente superprelievo, sottratto allo sviluppo, pur in un contesto di carenza europea e mondiale dell'offerta rispetto alla domanda.

Il sistema delle quote ha già penalizzato eccessivamente l'Italia; non vogliamo che il suo smantellamento punisca nuovamente il nostro Paese. Tra lo *status quo* e lo smantellamento delle quote, ci sono soluzioni intermedie

che assicurano gli obiettivi fissati dalla Commissione e riducono gli impatti negativi in determinate regioni.

Nell'ottica di rendere il sistema più flessibile e capace di agire tempestivamente in risposta ai cambiamenti dello scenario competitivo, le richieste della cooperazione lattiero-casearia italiana sono le seguenti:

- a) prevedere un aumento differenziato, e non lineare, delle quote lattiere che tenga conto delle specifiche situazioni nazionali, tra cui le produzioni effettive realizzate e i livelli di approvvigionamento interno;
- b) approvare - soprattutto quando particolari situazioni del mercato, come l'attuale, lo richiedano - una compensazione di secondo livello, comunitaria, che intervenga dopo le compensazioni nazionali per i soli produttori in regola con gli adempimenti previsti dalle normative, e la possibilità di un affitto, anche in corso di periodo, delle quote produttive tra Stati membri diversi;
- c) riconoscere, ai fini di recuperare una condizione di parità competitiva tra i produttori comunitari, il valore patrimoniale delle quote lattiere mediante specifiche misure di rimborso;
- d) consentire, per i prodotti DOP e IGP che sono ottenuti in territori delimitati e seguendo regole più specifiche, idonee forme di governo dell'offerta rivolte allo sviluppo;
- e) sostenere la produzione di latte nelle aree montane, nelle quali costituisce una delle principali fonti di reddito svolgendo una insostituibile funzione di presidio del territorio;
- f) mantenere anche dopo il termine del 2015 un "sistema di governo dell'offerta" che, senza oneri eccessivi per il bilancio comunitario ed in previsione di una riduzione delle risorse, garantisca uno sviluppo coerente della produzione nel territorio dell'UE, che presenta al suo interno caratteristiche ed esigenze diversificate.

3 ▣ Sistema di pagamento unico e sviluppo rurale

3.1. La natura del Pagamento Unico Aziendale

Una questione di fondo alla quale le Organizzazioni Cooperative italiane ritengono si debba con l'health check dare rilevanza e fare chiarezza è quella di chiarire la reale natura economica del pagamento unico aziendale introdotto con la riforma Fischler del 2003. Ovviamente la sua funzione negli anni immediatamente successivi alla riforma è stata quella di accompagnare il disaccoppiamento prendendo opportunamente in conto gli effetti, sul reddito, dell'abbassamento dei prezzi e della fuoriuscita dai pagamenti diretti accoppiati di Agenda 2000. Questo ha giustificato un'applicazione del regime del pagamento unico sulla base dei pagamenti storici riferiti alla media degli anni del triennio 2000-2002.

La natura era dunque opportunamente compensativa e di aiuto al reddito finalizzata a prendere in conto la condizione di chi sarebbe altrimenti stato penalizzato dalla riforma. Questa stessa natura, però, con il passare del tempo, rischia di non essere equa. Questo a causa delle discriminazioni tra agricoltori che il Regime di pagamento unico su base storica ha introdotto tra coloro che, in ragione delle specifiche scelte produttive del triennio 2000-2002, ne hanno beneficiato e coloro che invece, pur nelle stesse condizioni dei primi, ne sono stati penalizzati.

3.2. La regionalizzazione

In linea di principio, l'obiettivo di uscire dalla funzione compensativa e muovere verso un Regime di Pagamento Unico più equo suggerisce di esprimere una posizione di accordo e sostegno alla proposta di muovere dal Regime di Pagamento Unico su base storica ad una soluzione che, con le opportune forme di gradualità, ma decisamente, si indirizzi verso una

regionalizzazione del Pagamento Unico Aziendale. Sarebbe oltretutto questa una soluzione che realizza una maggiore semplificazione nel calcolo e nella gestione amministrativa del Regime di Pagamento Unico. In materia di regionalizzazione, naturalmente, occorre comunque esaminare le soluzioni concrete che verranno adottate sia in termini di gradualità del passaggio dall'attuale riferimento storico, che di previsione della tutela di particolari situazioni territoriali e settoriali, che di individuazione delle regioni di riferimento.

3.3. Eco-condizionalità

L'obiettivo a medio-lungo termine con riferimento al pagamento unico non può essere che quello di relazionarsi sempre più strettamente al sostegno degli obblighi imposti agli agricoltori con gli impegni di eco-condizionalità, in relazione al modello di agricoltura europeo evocato già in Agenda 2000 ed ai criteri di Göteborg enunciati successivamente nel giugno 2001. Impliciti nella eco-condizionalità obbligatoria, infatti, i Criteri di Gestione Obbligatori (CGO) e le norme per il mantenimento dei terreni in Buone Condizioni Agricole ed Ambientali (BCAA), costituiscono una somma di impegni aggiuntivi per gli agricoltori europei, in particolare per gli allevatori, che ineluttabilmente si traducono in costi aggiuntivi ed in mancati redditi. Se non opportunamente coperti da pagamenti pubblici, questi costi aggiuntivi o mancati redditi sarebbero all'origine di una pesante perdita di competitività, proprio in un momento, come l'attuale, in cui la competitività si pone al centro della strategia agricola europea per l'apertura dei mercati e l'emergere di nuovi concorrenti, ma anche di nuove opportunità commerciali, specie nella fascia dei prodotti di più alta qualità.

In tal senso si sottolinea, inoltre, l'esigenza di una forte regia della Commissione U.E. diretta ad applicare il principio di reciprocità nelle negoziazioni con i Paesi Terzi affinché siano previste condizioni e regole produttive simili nonché l'eliminazione di barriere tariffarie e/o fitosanitarie.

3.4. Semplificazione

Naturalmente, muovere verso una agricoltura competitiva e sostenibile comporta, comunque, che la politica dell'eco-condizionalità sia semplificata, come proposto nell'Health Check, nei suoi spesso inutilmente complessi aspetti burocratici e nelle sue norme. Si tratta di selezionare le regole effettivamente cruciali e di farle applicare nello stesso tempo in modo semplice (anche per evitare inutili costi aggiuntivi per gli agricoltori) e controllabile per escludere e penalizzare i comportamenti opportunistici in base ai quali i più rispettosi delle norme rischierebbero altrimenti di essere penalizzati. Si tratta, contemporaneamente, di individuare e concentrare l'intervento esclusivamente sui benefici ambientali effettivamente cruciali per la valorizzazione dei territori, per la tutela paesaggistica, per la difesa idro-geologica. Un compito questo per il quale, applicando il principio di sussidiarietà, occorre una stretta concertazione tra responsabilità nazionali e regionali (le più adatte a meglio interpretare le esigenze specifiche locali tali da conciliare la produzione di reddito con gli impegni multifunzionali degli agricoltori) ed europea (a tutela della concorrenza e del rispetto di standard comuni).

3.5. Articolo 69

In questo quadro si pone anche la questione dell'applicazione dell'articolo 69. La sua applicazione in Italia, per la scarsissima selettività e la non chiara relazione tra obblighi richiesti e pagamento del sostegno supplementare è

stata fallimentare in taluni comparti rispetto al perseguimento di obiettivi di qualità e di filiera. Di fatto nel settore dei cereali si è trattato di un quasi riaccoppiamento accompagnato da inutili complicazioni burocratiche per ben modesti benefici agli agricoltori. Ma lo strumento può invece essere particolarmente utile se esclusivamente e selettivamente orientato a premiare forme specifiche di agricoltura di alta qualità di prodotto e di processo, rispetto dell'ambiente, specie delle aree montane e collegato espressamente al ruolo delle Organizzazioni dei Produttori per lo sviluppo delle imprese e delle loro filiere.

3.6. Limiti massimi al sostegno

Nella progressiva trasformazione della natura del Pagamento Unico Aziendale anche la richiesta di imporre delle riduzioni progressive all'importo del Pagamento Unico Aziendale individuale, oltre determinati importi perde di significato. Se il Pagamento Unico Aziendale infatti rimanesse un aiuto al reddito si potrebbe legittimamente ritenere opportuna una decurtazione del suo ammontare, una volta superata una certa soglia. Ma se, come qui si auspica, la natura del Pagamento Unico Aziendale viene progressivamente trasformata in quella di pagamento per beni e servizi multifunzionali che l'agricoltore produce per la società in forma contrattualizzata, la legittimità dei tagli oltre determinati limiti superiori viene meno. In quanto corrispettivo, il Pagamento Unico Aziendale cambia la sua natura in quella di una sorta di "prezzo pubblico" finalizzato a remunerare la produzione di beni o servizi che, per la loro natura pubblica di beni né "escludibili" né "rivali" (come direbbero gli economisti) non troverebbero una appropriata valorizzazione sul mercato.

E' innanzitutto per queste ragioni di principio che le Organizzazioni Cooperative Agricole italiane ritengono non necessaria la misura dell'imposizione di un limite superiore al Pagamento Unico Aziendale. Esse comunque non mancano di rilevare come l'imposizione di un tetto massimo risulterebbe una misura del tutto ingiustificata se non si tenesse conto in via prioritaria della quantità di lavoro attivata, nonché della natura individuale o associata dell'impresa. Il rischio infine di innescare pericolosi frazionamenti delle aziende, come reazione dei titolari delle grandi unità produttive finalizzate a sfuggire ai limiti superiori al Pagamento Unico Aziendale, suggerisce prudenza.

3.7. Limiti minimi al sostegno

Quanto all'imposizione invece sui limiti minimi al Pagamento Unico Aziendale o alla dimensione, ad esempio in ettari, dell'azienda del beneficiario, le Organizzazioni Cooperative Agricole italiane considerano che opportunamente le misure di sostegno debbano essere riservate in via prioritaria alle imprese agricole, cioè ad unità produttive che si caratterizzino prioritariamente per una serie di attributi. Tra questi: per la proiezione al mercato, per l'assunzione del rischio, per l'investimento di capitale di rischio, per la realizzazione di programmi strategici non speculativi e rivolti ad una dimensione temporale che non si limiti al breve periodo. Tra gli attributi dell'impresa è anche quello di una minima dimensione economica. In linea di principio quindi è opportuno applicare un limite minimo al Pagamento Unico Aziendale individuale sotto una certa soglia, anche perché il costo burocratico-amministrativo connesso alla sua concessione spesso supera di gran lunga l'ammontare del pagamento erogato all'agricoltore. In Italia comunque, a questo riguardo, è stato già adottato il minimo di 100 euro in applicazione dell'opportunità offerta dal Reg. 796/2004. La Commissione

agricoltura del Parlamento Europeo suggerisce 250 euro. Le Organizzazioni Cooperative Agricole ritengono che un limite minimo sia opportuno e anzi vada aumentato, anche tenuto conto della situazione dell'agricoltura italiana dove si contano 986 mila aziende (il 38% del totale) con meno di un ettaro di superficie e dove opportune forme di mantenimento del diritto, in collegamento del conferimento e/o di contratti di filiera, costituirebbe un incentivo all'aggregazione delle aziende.

3.8. Il secondo pilastro

Un aspetto particolarmente critico del documento dell'Health Check è quello di concentrarsi pressoché esclusivamente sul primo pilastro, trascurando il secondo. La politica di sviluppo rurale è giunta in questi mesi in Europa e in Italia ad un passaggio critico. Dopo la approvazione dei Piani strategici nazionali nel quadro segnato dagli Orientamenti Strategici Comunitari, si è giunti in questi mesi all'approvazione finale da parte della Commissione di pressoché tutti i programmi di sviluppo rurale regionali. Un processo che comprendeva numerose positive novità rispetto alle esperienze precedenti e che ha richiesto rilevanti energie, anche se, occorre rilevare, giungerà a compimento e quindi a produrre i suoi primi effetti concreti soltanto nel corso del secondo anno del settennio di programmazione 2007-2013. Le prospettive finanziarie 2007-2013 approvate nel 2005 hanno peraltro ridimensionato non poco le risorse finanziarie a disposizione (da 88 a 69 miliardi di euro: -22%) ed è abbastanza probabile che dopo il 2013 sia in questo contenitore che più facilmente si può immaginare vengano conservate le risorse della PAC. Ci si sarebbe aspettati che in questa fase di avvio dell'esperienza del secondo pilastro il documento dell'Health Check avesse dedicato a questo argomento una analisi organica ed approfondita. Nulla di tutto questo invece. Il secondo pilastro viene richiamato attribuendo ad esso compiti in modo disorganico.

Talvolta questo avviene in relazione alla necessità di risolvere contraddizioni aperte dalle correzioni apportate al primo pilastro (è il caso del sostegno alla salvaguardia dei suoli, delle risorse idriche e degli ecosistemi in relazione all'abolizione del set aside; è anche il caso degli allevamenti da latte di montagna penalizzati dalla abolizione delle quote latte). Altre volte, è il caso della gestione del rischio, alla politica di sviluppo rurale vengono affidati compiti per i quali è discutibile se, e fino a che punto, si tratti di materia da secondo pilastro. Altre volte ancora si tratta di compiti in parte già compresi nelle misure attualmente in vigore (gestione delle acque) o di compiti (bio-energie) per i quali andrebbe meglio precisato in quale modo si debbano integrare con la politica di sviluppo rurale in atto. A tale riguardo, non si dice nulla sulle modalità con cui implementare le nuove funzioni che si attribuiscono al secondo pilastro. Escludendo che si possa pensare ad una riscrittura dei Piani Strategici Nazionali e dei Piani di Sviluppo Rurale, si immagina che si vogliano aggiungere delle appendici a questi ultimi, ma, anche fosse questo, andrebbe esplicitato.

3.9. Modulazione obbligatoria

Quanto alla proposta di aumento della modulazione obbligatoria, come strumento per un recupero di risorse a favore dello sviluppo rurale, chiediamo di riprendere in esame la posizione avanzata dalla Commissione agricoltura del Parlamento Europeo riguardo alla possibilità di una “modulazione progressiva”, una sorta di ibridazione tra aumento della modulazione obbligatoria e tetti individuali. Essa propone per l'intero periodo 2009-2013 una modulazione obbligatoria aggiuntiva all'attuale 5% e crescente: 1% per i pagamenti tra 10 mila e 100 mila euro, 2% per i pagamenti tra 100 mila e 200 mila euro, 3% per i pagamenti tra 200 mila e 300 mila euro e 4% per i pagamenti superiori a 400 mila euro.

4 Le nuove sfide

4.1. Gestione dei rischi

Nel Documento si legge che il «disaccoppiamento (...) consente agli agricoltori di adeguarsi meglio ai rischi». L'affermazione è condivisibile: con un sussidio concesso in modo indipendente dal tipo di coltura, i beneficiari sono liberi di orientarsi verso le richieste del mercato, divenendo più competitivi e tutelando in una certa misura i propri redditi.

La proposta dell'eliminazione dei tradizionali strumenti di mercato pone però il settore di fronte ad uno scenario nuovo e non ancora definito. Le incertezze che ne derivano fanno aumentare i rischi per chi si occupa di agricoltura sia nei campi sia nelle filiere.

La Commissione inoltre, ritenendo quella dei rischi una famiglia molto ampia e variabile da territorio a territorio, sostiene l'impossibilità di attuare interventi di gestione a livello europeo ed afferma che sarebbe opportuno utilizzare «una parte dei proventi della modulazione per misure di gestione dei rischi nell'ambito della politica di sviluppo rurale».

La OCM dell'ortofrutta indica utili misure di contrasto al problema: identificando la crisi con un'offerta eccedente rispetto alla domanda, l'OCM in questione impone un aumento delle funzioni delle Organizzazioni di Produttori volte a far crescere il consumo, ad esempio con azioni di marketing e di promozione, e prevede anche misure connesse, come i ritiri prima della maturazione, la mancata raccolta, le assicurazioni etc.

Tuttavia dobbiamo rilevare che tali soluzioni, pur condivisibili, non potranno conseguire risultati apprezzabili per la grave limitatezza delle risorse disponibili.

In definitiva, la soluzione migliore sembrerebbe essere una politica che fissi il quadro generale a livello europeo, ma di grande flessibilità tale da permettere ai vari Paesi di muoversi secondo le proprie esigenze, differenti anche all'interno dei propri confini.

Per tutte queste motivazioni, a nostro avviso occorre che la Commissione riprenda e sviluppi la propria Comunicazione del 9/3/2005 con la quale si prevedevano tre opzioni:

- 1) Partecipazione finanziaria alle polizze assicurative stipulate dai produttori agricoli;
- 2) Sostegno ai fondi di “mutualizzazione” dei rischi;
- 3) Fornitura di una copertura di base contro le crisi di mercato.

Riteniamo, pertanto, che occorra procedere alla individuazione delle tipologie dei rischi riconosciuti, non solo dovuti a calamità naturali o sanitarie, ma soprattutto in riferimento alle crisi più propriamente di mercato. Al tempo stesso occorre prevedere specifiche misure per l'attenuazione dei rischi attraverso gli strumenti previsti dalle tre opzioni ricordate.

E' importante sottolineare come l'opzione n. 3 sarà sempre più importante per il futuro. In questo contesto occorre definire il compito, da noi auspicato, che possono svolgere le Organizzazioni dei Produttori in particolare per il loro ruolo di attivare misure di prevenzione delle crisi nonché le relative risorse finanziarie.

4.2. I cambiamenti climatici

Dalle poche righe dedicate al tema, risaltano principalmente due strategie che dovranno essere approfondite nella PAC del prossimo futuro: mitigazione e adattamento.

La mitigazione viene esaltata dalla Commissione sostenendo che il settore primario «ha contribuito, più degli altri, a limitare le emissioni di gas serra, attenuando così gli effetti dei cambiamenti climatici». Questa influenza positiva viene addebitata al miglioramento delle tecniche produttive che nel corso del tempo sono divenute più rispettose dell'ambiente: produzioni integrate a basso impatto ambientale e miglioramento del benessere animale.

È inevitabile notare che il documento, forse perché prodotto in un momento in cui la PAC è attaccata da tanti contestatori, si concentra su quanto di utile l'agricoltura europea e la sua politica comunitaria abbiano prodotto nel corso degli anni. Tale impostazione assume i contorni di una discolpa nei confronti dei detrattori della PAC: a chi accusa la politica agricola di aver causato, almeno in origine, effetti negativi sull'ambiente, la Commissione risponde che proprio la PAC, con i suoi successivi aggiustamenti, ha permesso un impatto ridotto dell'attività primaria sul clima.

La Comunicazione però si limita ad enfatizzare il ruolo svolto in passato e poco dice su cosa bisogna fare nel presente e nel futuro, nonostante si legga che l'agricoltura dell'avvenire dovrà incidere in modo ancor più netto sulla riduzione degli effetti del cambiamento climatico. A tal riguardo sono richiamate le bioenergie, senza però concedere loro uno spazio approfondito.

La seconda strategia, vale a dire l'adattamento all'evoluzione del clima, è in realtà una condizione necessaria per la sopravvivenza della stessa agricoltura. La cooperazione agricola, per il forte radicamento territoriale, è storicamente impegnata per il miglioramento delle condizioni ambientali ed opera attivamente nel quadro di un'agricoltura sostenibile. Particolare attenzione, anche se nella Comunicazione non è specificato, dovrà essere posta alle tecniche produttive, riducendo i consumi di acqua ed energia.

4.3. Gestione delle risorse idriche e biodiversità

L'agricoltura europea non potrà prescindere da una gestione sostenibile dell'acqua ma, pur collegandosi alla Comunicazione del 2007 relativa alla siccità, si limita a indicare la condizionalità come strumento adatto ad alleggerire il peso del settore primario sulle risorse idriche, senza peraltro soffermarsi sulle precise modalità.

Stesse valutazioni possono essere espresse per la biodiversità, la cui difesa dovrebbe sposarsi con il concetto di agricoltura multifunzionale, termine che però non appare nel Documento.

Anche in tal caso, si dedica poco spazio a queste tematiche che in realtà sono di grande rilievo. Pur non avendo raggiunto i livelli drammatici presenti in altri Paesi, le prospettive di queste risorse non sono uguali per tutti gli Stati membri e quelle italiane sono preoccupanti; un inquadramento politico-normativo della situazione sarebbe auspicabile, nonostante dal Documento traspare uno scarso interesse, al meno al momento della sua redazione, da parte della Commissione.

4.4. Le bioenergie

Pure in questo caso lo spazio dedicato al tema è modesto. La Comunicazione ricorda che gli ambiziosi obiettivi in campo energetico (20% di energia rinnovabile rispetto al consumo totale e il 10% di biocarburanti entro il 2020) «avranno probabilmente un impatto considerevole sull'agricoltura europea». Purtroppo non viene chiarito in che modo questo dovrà avvenire, ma si limita a preannunciare l'opportuna abolizione dell'aiuto accoppiato alle colture energetiche.

In ogni caso, quello dell'energia alternativa è un tema di grande attualità e di notevole importanza visto che riguarda, da un lato, le condizioni

climatico-ambientali e, dall'altro, la necessità delle società industrializzate di emanciparsi dai derivati del petrolio. Purtroppo, la Commissione non si pronuncia sull'effettiva utilità dei biocarburanti al risparmio energetico, né sulla efficacia degli stessi per la mitigazione dei gas serra.

L'idea di ottenere dall'agricoltura fonti energetiche alternative a quelle fossili è di molti anni fa. Tuttavia oggi, la convenienza a trovare sostituti del greggio è anche di tipo economico. Ma la produzione di biocarburanti non è esente da rischi, che la Commissione ha preferito non elencare, limitandosi a rassicurare i più preoccupati attraverso la dicitura: «la prima funzione dell'agricoltura europea continuerà ad essere la produzione di alimenti per uomini e per animali».

Oltre ad una questione etica, c'è anche un interrogativo sulla reale convenienza dell'impiego di parte della produzione agricola per l'ottenimento di carburanti. Infatti, sono almeno due gli effetti negativi imputabili alle agroenergie derivate da biocarburanti:

- l'incremento dei costi di approvvigionamento per le filiere e dei prezzi alimentari;
- l'aumento dei gas serra.

In altre parole l'UE dovrebbe indicare la strada che faccia raggiungere i predetti obiettivi energetici entro il 2020 e dovrebbe chiarire le modalità di integrazione fra la politica agricola e quelle ambientale ed energetica.

A tal fine chiediamo che la Commissione avanzi una o più proposte di regolamento rivolte a disciplinare e ad incentivare la produzione di biomasse agro-forestali per le agrienergie.

Tali proposte dovrebbero definire alcuni punti generali e vincolanti per i Paesi membri i quali dovrebbero avere la facoltà di completare gli indirizzi comunitari secondo le realtà nazionali.

In questa ottica le nuove normative che auspichiamo dovrebbero essere differenziate secondo tre direttrici:

- a) norme relative ai biocarburanti;
- b) norme relative alle altre produzioni agrienergetiche (elettrica, termica, gas etc.);
- c) norme relative alla produzione energetica da biomasse forestali.

Si tratta, infatti, di tre mercati che oggettivamente sono molto diversi tra loro e che richiedono interventi specifici.

Nel quadro complessivamente proposto, una particolare attenzione deve essere rivolta ai seguenti punti:

- 1) adeguamento e revisione dell'attuale aiuto alle colture energetiche;
- 2) valorizzazione delle biomasse agricole e forestali utilizzate negli impianti di microgenerazione;
- 3) sviluppo delle filiere agricole-forestali energetiche locali e/o gestite direttamente dai produttori agricoli in forma individuale o cooperativa per es. attraverso il beneficio di appositi titoli negoziabili ("certificati verdi" nell'esperienza italiana);
- 4) definizione e classificazione dei prodotti agricoli, dei relativi scarti e dei liquami zootecnici destinati agli impianti di digestione anaerobica (biogas) e di compostaggio nonché del materiale digestato.

5. Conclusioni

L'Health Check non può essere soltanto una “sistemazione” dell’assetto dato dalla riforma Fischler alla PAC fino al 2013, ma deve aprire una partita politica rivolta al futuro. Sebbene nella sua Comunicazione non sia stata indicata con chiarezza la rotta che si intende seguire, è indispensabile che il dibattito dei prossimi mesi sia incentrato su una visione di lungo periodo, in grado di offrire soluzioni concrete e compatibili con l’evoluzione dei mercati e delle esigenze comunitarie.

La necessità di agire sin da subito in chiave futura è legata soprattutto, ma non solo, all’imminente verifica di bilancio che andrà a delineare le prospettive finanziarie anche del dopo 2013.

E’ necessario, pertanto, muoversi adesso per cogliere l’attimo ed evitare che sia troppo tardi.

In previsione di un mercato globale sempre più aperto e competitivo e sempre meno distorto, ci auguriamo che la strada scelta al termine dell’Health Check si sposi con quelli che sono da tempo gli obiettivi di fondo della cooperazione agricola ed agroalimentare italiana:

1. l’adeguamento strutturale delle imprese cooperative che già realizzano una aggregazione importante delle aziende agricole di base;
2. la competitività e l’internazionalizzazione basata sulla innovazione di prodotto e di processo per valorizzare al meglio le eccellenze delle nostre produzioni fortemente radicate nelle tradizioni eno-gastronomiche apprezzate in tutto il mondo;

3. la qualità e la rintracciabilità dei prodotti al fine di garantire ai consumatori un'offerta alimentare di alto livello in termini nutritivi e organolettici;
4. lo sviluppo locale attraverso la gestione multifunzionale dei territori rurali con l'integrazione tra l'attività agricola, da una parte, e la predisposizione di adeguati servizi e la salvaguardia ambientale, dall'altra, con particolare riferimento alle aree svantaggiate al fine di mantenere gli insediamenti agricoli a tutela dell'habitat e della cultura storicamente sedimentata.

Rilanciando questi obiettivi la cooperazione italiana ritiene siano innanzitutto da portare a compimento e completamento (con gradualità, ma anche con decisione e con coraggio) i processi di riforma in atto (riforma Fischler). Ma che sia anche opportuno che nella prospettiva di più lungo periodo si apra un confronto approfondito su quali siano le reali poste in gioco nel futuro dei sistemi agricoli e agroalimentari europei e italiano in particolare, per poi chiedersi quale ventaglio di politiche agricole e agroalimentari sia necessario e a quale livello tra Europa (in primis), stati membri e regioni e come coniugarle con le altre politiche di sviluppo, sia di carattere economico, sia di carattere territoriale.

La cooperazione italiana conferma oggi il proprio impegno assunto nel 2003 verso la riforma Fischler ad affrontare con slancio questa sfida, perché ritiene di poter giocare un ruolo prioritario sia sul fronte della competizione di mercato che nell'ambito del nuovo ruolo multifunzionale dell'agricoltura.