



Lezione Magistrale

**Prof. Paolo De Castro**

Presidente Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale  
Parlamento Europeo

## **"IL FUTURO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA"**

Potenza 26 NOVEMBRE 2010 - ORE 11:00

Saluto tutti i presenti, gli studenti, i ricercatori, i colleghi docenti e ringrazio il Rettore dell'Università degli Studi della Basilicata e il Preside della Facoltà di Agraria per avermi concesso nuovamente l'onore di tenere una lezione in questo prestigioso Ateneo. Saluto tutte le autorità presenti, il Presidente della regione Vito de Filippo e l'assessore all'agricoltura Wilma Mazzocco.

Questa lezione e questa giornata di riflessione sul futuro della politica agricola comunitaria cadono proprio all'indomani di un passaggio importante per il futuro di quella che è storicamente la più importante delle politiche europee, non solo in termini finanziari ma anche per il ruolo svolto nella saldatura degli interessi e dello spirito che hanno animato la nascita e la crescita di quella che è oggi l'Unione Europea a ventisette.

Il 18 novembre scorso la Commissione Europea ha, infatti, portato all'attenzione del Parlamento e della Commissione Agricoltura che mi onoro di presiedere, la Comunicazione sul futuro della PAC. Un documento che traccia l'approccio generale di quella che sarà la proposta legislativa di riforma dell'attuale impianto di politica agricola comunitaria, attesa per l'inizio dell'estate.

Ma prima di addentrarmi nell'ambito delle ipotesi di riforma e del ruolo giocato dalle diverse Istituzioni Europee in questo processo, credo sia utile un breve riferimento alla storia di questa politica che ormai da oltre mezzo secolo accompagna l'evoluzione del settore agricolo e dei territori rurali europei. A questo seguirà una riflessione sullo scenario nel quale questa riforma dovrà essere contestualizzata e, infine, un commento sulle prospettive di riforma e sul rinnovato ambiente istituzionale nel quale si collocheranno.

### *- L'EVOLUZIONE DELLA PAC*

La PAC ha rappresentato uno degli elementi più significativi nel processo di unificazione europea, avviato con il **Trattato di Roma nel 1957**. Ha rappresentato il fattore aggregante di maggior rilievo e la più importante politica economica e di gestione dei suoli attuata negli oltre cinquanta anni di storia dell'Unione europea. Un impegno politico e finanziario per il settore agricolo e i territori rurali cui va riconosciuto innanzitutto di aver raggiunto con successo gli obiettivi prioritari per i quali era sorto.

Siamo nel 1957, l'Europa colpita duramente dal secondo conflitto mondiale ha bisogno di accrescere un potenziale produttivo che non è in grado di soddisfare la crescente domanda alimentare interna. Occorre dare ai cittadini europei il modo di sfamarsi a prezzi ragionevoli, in uno scenario che vede il trasferimento di grandi quote di popolazione dalle campagne alle aree urbane.

È questa l'urgenza che detta l'articolo trentanove del Trattato di Roma, col quale sono fissati i grandi obiettivi di una politica comune per l'agricoltura:

- Incrementare la produttività dell'agricoltura;
- Assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori;
- Stabilizzare i mercati;
- Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari nella Comunità;
- Assicurare prezzi al consumo ragionevoli.

Con queste finalità l'Europa avvia la costruzione di una strumentazione finanziaria e legislativa che consentirà in pochi anni di riequilibrare il rapporto tra domanda e offerta all'interno dello spazio comunitario, e di arginare, almeno parzialmente, il fenomeno dello spopolamento delle aree agricole e rurali.

Tuttavia il set di regole e misure della prima PAC è stato pensato per una situazione radicalmente diversa rispetto a quella in cui viene a trovarsi poi la società europea alla metà degli anni settanta. Comincia una fase in cui proprio

gli strumenti finanziari e legislativi che hanno contribuito a raggiungere alcuni degli obiettivi del Trattato di Roma iniziano ad alimentare una serie di problemi che mettono in discussione l'approccio originario delle politiche europee al settore agricolo. L'offerta dei prodotti maggiormente sostenuti (cereali, latte, carne bovina, zucchero) diventa presto eccedentaria e il ritiro dal mercato dei surplus fa lievitare la spesa comunitaria.

Ma criticità preoccupanti emergono così non soltanto sul fronte della spesa, che lievita costantemente, ma anche rispetto a due questioni che diventeranno fondamentali nel successivo percorso di riforma della PAC: l'evoluzione delle regole sul commercio internazionale e il rapporto tra agricoltura e ambiente. Sul primo fronte, l'obiettivo di costruire mercati maggiormente trasparenti e concorrenziali mal si concilia con le garanzie di prezzo e con il principio della preferenza comunitaria. Sul secondo, gli aumenti di produttività promossi dal sistema di sostegno portano a un aumento dell'impatto ambientale dell'attività agricola.

In questo nuovo quadro inizia ad articolarsi un percorso di riforma che prenderà concretamente avvio dalla seconda metà degli anni ottanta e che ancora oggi, come accennato all'inizio continua a svilupparsi.

Nel 1992 si arriva al varo di una prima importante revisione della PAC: con la **riforma MacSharry** vengono introdotti mutamenti sostanziali nelle misure di sostegno accordate agli agricoltori europei. Il livello dei prezzi interni si avvicina a quello internazionale e viene avviato un graduale sganciamento tra quantità prodotte e sostegno ricevuto dagli agricoltori, accompagnato dalle prime misure finalizzate a valorizzare la funzione dell'agricoltura come fattore di tutela e conservazione dell'ambiente.

Negli anni immediatamente successivi lo scenario si arricchisce di nuove variabili. I nuovi vincoli posti dai negoziati internazionali sul commercio e il balzo in avanti registrato dal processo di allargamento europeo sono le determinanti attorno alle quali viene costruita l'idea del successivo passaggio riformatore, che si concretizza con **Agenda 2000**. Con questa riforma vengono rafforzate le misure a sostegno dell'ambiente, viene ulteriormente abbassato il livello dei prezzi istituzionali e delle misure di intervento e, soprattutto, viene aperta la strada alla politica di sviluppo rurale. Si tratta della promozione di un approccio integrato ai territori rurali, in cui il ruolo dell'azienda agricola rimane centrale ma inizia ad affermarsi una visione che coinvolge e sostiene tutti gli attori, economici, sociali e istituzionali, coinvolti nei processi di sviluppo locale.

A circa tre anni dall'approvazione di Agenda 2000 l'impostazione della PAC viene nuovamente aggiornata. Con la **Riforma Fishler del 2003** viene realizzata una svolta epocale, che sancisce il passaggio da un aiuto legato allo status di agricoltore a uno che compensa i comportamenti attivi nei confronti della società: l'imprenditore agricolo europeo può accedere al pagamento solo se esercita la sua attività nel rispetto di criteri generali, finalizzati a perseguire la salvaguardia ambientale, il benessere animale, la sicurezza alimentare. In altri termini, viene premiato il suo contributo alla creazione di servizi socialmente appetibili.

L'erogazione dei fondi viene sganciata dalla superficie e dal numero di capi. Nasce il «**pagamento unico per azienda**», che costituisce l'elemento operativo più innovativo introdotto dalla revisione di medio termine: uno strumento che da un lato avvicina gli agricoltori ai segnali del mercato, dall'altro promuove il contributo dell'agricoltura ai bisogni della società.

#### *- IL NUOVO SCENARIO: SIAMO ENTRATI NELL'ERA DELLA SCARSITA' E DELLA VULNERABILITA'?*

Le tendenze che hanno segnato lo scenario economico mondiale negli ultimi anni hanno messo fortemente in discussione i modelli di sviluppo della società moderna. L'intensità della crescita economica ha prodotto un progressivo depauperamento delle risorse naturali e un deciso innalzamento del livello delle emissioni inquinanti e dei gas serra, principali responsabili del fenomeno del riscaldamento globale.

Lo squilibrio tra lo sfruttamento delle risorse e la loro capacità di rigenerazione ha assunto un rilievo sempre più importante nell'agenda politica internazionale e ha aperto una riflessione che riguarda non solo il breve-medio termine, ma le stesse condizioni attraverso cui costruire e garantire benessere anche alle generazioni future.

Degli effetti di questo squilibrio si sono, peraltro, già avute manifestazioni evidenti, e spesso fortemente impattanti sulle condizioni economiche e sociali degli abitanti del pianeta. Abbiamo da poco attraversato una fase storica di «**crisi alimentare ed energetica**», che si è tradotta in un incremento della vulnerabilità sanitaria e soprattutto alimentare per quote importanti della popolazione mondiale.

Secondo le stime delle Nazioni Unite la **popolazione mondiale è destinata a superare quota nove miliardi entro il 2050**. A una progressione demografica così intensa corrisponderanno aumenti impressionanti della domanda di cibo. Non solo la quantità, ma anche la composizione dei consumi sarà destinata a cambiare radicalmente.

La maggiore capacità di spesa che coinvolgerà nuove quote della popolazione mondiale produrrà un effetto «sostituzione» nel **paniere dei consumi**. Aumenteranno i consumi di carne e di latte. Basti a tal proposito pensare che entro il 2050, i paesi in via di sviluppo acquisteranno il 65% di carne in più. Per capire cosa significhi in termini d'impatto, basti pensare che si tratta di miliardi di persone e che per ottenere un chilo di carne bovina ce ne vogliono in media sette di cereali.

La preoccupazione per queste proiezioni tale da aver già innescato una intensa "corsa alla terra", fenomeno conosciuto come **land grabbing**, ossia l'acquisizione di superfici coltivabili nei Paesi meno sviluppati da parte di investitori che spesso agiscono su mandato di governi stranieri (in particolare Cina, Stati del Golfo, Giappone) Solo tra il 2008 al 2009 sono state effettuate transazioni per **45 milioni di ettari** e il 70% della domanda ha come target l'Africa

In generale i processi di crescita spingono verso una maggiore pressione sulle risorse naturali, riducendo la capacità di reazione degli ecosistemi e stressando le condizioni climatiche. Cibo, acqua ed energia rischiano di diventare risorse sempre più scarse.

Siamo così entrati nel vivo di una fase storica che ci impone di affrontare con urgenza e decisione il tema della sostenibilità dei processi di crescita demografica ed economica. Un passaggio in cui vanno ripensate, almeno parzialmente, le traiettorie dello sviluppo, al fine di renderle più equilibrate e coerenti rispetto alle sfide che attendono la società negli anni a venire.

In tale contesto l'**agricoltura** si presenta come un settore economico unico rispetto agli altri, per le sue strette connessioni con le vulnerabilità citate: in quanto **anello fondamentale della catena alimentare**, è decisivo il suo ruolo nel rispondere alla crescita della domanda di cibo; in quanto **maggiore utilizzatore delle risorse idriche**, incide sulla disponibilità e la qualità delle acque; in quanto responsabile della gestione di oltre il 35% della superficie terrestre (senza contare le superfici forestali che occupano un altro 32%),

interpreta una parte fondamentale nella conservazione e rigenerazione delle risorse naturali e nella **lotta al cambiamento climatico**.

Ecco perché le politiche destinate al settore agricolo e ai territori rurali saranno decisive per promuovere un **ruolo attivo** di oltre un miliardo e trecento milioni di agricoltori che gestiscono circa i due terzi della superficie terrestre e fare in modo che questa straordinaria risorsa economica, sociale e ambientale che è l'attività agricola possa fornire un contributo decisivo rispetto alle grandi sfide che la società moderna ha di fronte.

Anche in Europa dove circa quattordici milioni di agricoltori sono impegnati nella produzione di cibo e valori socio - ambientali.

### *- COSTRUIRE UNA NUOVA GENERAZIONE DI POLITICHE AGRICOLE DIRETTA A TUTTI I CITTADINI EUROPEI*

Il processo di riforma della PAC si inserisce in questo nuovo scenario.

Uno scenario nel quale sicurezza degli approvvigionamenti e ruolo ambientale e sociale dell'agricoltura acquisiscono un rinnovato protagonismo.

Se si concorda sul fatto che le sfide che ci attendono nel prossimo futuro sono strettamente connesse con l'attività agricola e la funzione di gestione dei suoli svolta dall'agricoltore, ne deriva che **promuovere la difesa del potenziale produttivo agricolo**, e contemporaneamente ampliarne gli impatti positivi, è oggi uno dei compiti fondamentali del policy maker.

Nell'Unione europea operano circa quattordici milioni di aziende agricole, che gestiscono il 45% della superficie complessiva continentale e danno lavoro a quasi trenta milioni di persone. Il settore fornisce una serie di servizi essenziali e oggi occorre riflettere su come garantirne la continuità nel tempo e quali opzioni di politica agricola perseguire affinché possa essere stimolata la loro espansione.

Questo implica l'adozione di **politiche e risorse adeguate**, per realizzare una PAC più moderna e più aderente all'esigenza di selezionare e premiare i comportamenti socialmente attivi degli agricoltori. Appare anche del tutto evidente, però, che questa prospettiva si rivelerebbe velleitaria se l'intervento

pubblico non tenesse conto anche delle peculiarità economico-strutturali dell'agricoltura europea. Occorre, quindi, considerare non solo gli spazi di opportunità per contribuire alla costruzione di valori collettivi, ma anche i vincoli e le minacce cui è sottoposto il sistema.

Se vogliamo valorizzare il contributo dell'agricoltura alla creazione di beni pubblici, dobbiamo assicurarne presenza e vitalità, condizione possibile solo se rendiamo il suo tessuto produttivo sostenibile anche dal punto di vista economico.

Per fare questo è necessario promuovere interventi sulle strutture e sui sistemi organizzativi per favorire incrementi di efficienza e migliori capacità competitive. Ma anche prestare rinnovata attenzione al tema della gestione dei rischi, in particolare quelli di mercato.

Oggi, infatti, il termine «crisi dei prezzi agricoli» o **volatilità** è divenuto di uso frequente, e indica indifferentemente dinamiche al rialzo o al ribasso. Le cause di tale variabilità sono molteplici: andamento della domanda, cambiamento climatico, prezzi dei prodotti energetici, fenomeni speculativi, competizione con produzioni agricole no food. L'effetto di questa instabilità è l'aumento dell'esposizione al rischio degli agricoltori, che colpisce soprattutto i contesti produttivi più fragili in termini organizzativi e quelli territoriali maggiormente dipendenti dall'attività agricola.

Se l'unione tra competitività e sostenibilità è la sola prospettiva capace di saldare interessi della società e del settore, possiamo formulare i due grandi obiettivi della PAC del futuro:

- promuovere la competitività dell'agricoltura europea e contribuire alla stabilità dei mercati;
- promuovere la sostenibilità ambientale dell'attività agricola e la creazione di beni e servizi pubblici.

**Questi obiettivi s'inseriscono in una cornice molto complessa.**

La recessione economica aumenta le pressioni sul budget comunitario e questo porta spesso ad enfatizzare alcuni luoghi comuni che distorcono la percezione generale del quadro finanziario europeo.

In particolare, si fa molto spesso riferimento all'ampia quota del bilancio comunitario finalizzata alle politiche agricole. Ma affermare senza altri dettagli che la PAC occupa circa la metà del bilancio comunitario dà una

rappresentazione falsata del ruolo svolto dalle politiche agricole nella complessiva spesa pubblica europea.

In primo luogo, attualmente la quota delle risorse del bilancio Ue destinate all'agricoltura ammonta al 39%, che è circa un terzo in meno rispetto all'avvio della PAC.

In secondo luogo, sottolineare l'ampiezza della quota del budget comunitario appannaggio della PAC nulla ci dice rispetto all'importanza che il sostegno al settore agricolo e ai territori rurali svolge nell'ambito della spesa pubblica europea. Il bilancio comunitario ha due principali aree d'intervento devolute dagli Stati membri: **la politica agricola e la politica strutturale**. È quindi scontato che tra queste si divida la quasi totalità delle risorse disponibili. Se, al contrario, si considera la spesa complessiva generata nell'Ue, il sostegno all'agricoltura assume un ruolo assolutamente marginale, rappresentando **meno dell'1% della spesa pubblica totale**.

Questo a fronte di un contributo importante espresso dal settore sotto il profilo economico-occupazionale (1,2% del Pil e 5,6% della forza lavoro) e, soprattutto, sotto quello socio-ambientale, attraverso la fornitura di beni e servizi strategici come cibo, biodiversità, paesaggio e contributo alla vitalità sociale ed economica delle aree rurali.

Oggi stiamo purtroppo vivendo il **paradosso** di un'Europa che vuole rafforzare le sue competenze, estenderle ad altri settori, ma senza aumentare la spesa devoluta dagli Stati Membri all'Unione Europea.

Inoltre il processo di riforma si svolge in un quadro istituzionale del tutto diverso dal passato. Una novità importante e positiva che rappresentata dall'entrata in vigore del **Trattato di Lisbona** e dall'estensione della procedura di **codecisione** anche alla materia agricola. Questo **rafforza il profilo democratico dell'Unione** consentendo al Parlamento, eletto direttamente dai cittadini, di avere finalmente una posizione paritaria rispetto al Consiglio.

In questa direzione si sta avviando un intenso scambio tra Parlamento e Commissione già in questa fase di elaborazione delle proposte e con la presentazione della Comunicazione della Commissione il processo di riforma della PAC compie un altro passo in avanti.

Per entrare, in chiusura, in qualche dettaglio più tecnico sottolineo come dal documento emerga una significativa aderenza a quelli che sono stati gli

**indirizzi licenziati dal Parlamento Europeo** nel luglio scorso con l'approvazione della propria risoluzione sul futuro della PAC.

La proposta della Commissione e la decisione del Parlamento sottolineano la necessità di **preservare il potenziale agricolo comunitario al fine di assicurare alla società europea un ampio set di beni collettivi**, dalla sicurezza degli approvvigionamenti al contributo che l'agricoltura può dare alla lotta al cambiamento climatico, dalla salvaguardia del patrimonio ambientale alla vitalità dei territori rurali.

La Comunicazione fa propria questa visione e inizia a tracciare alcuni elementi fondamentali attraverso i quali tradurla in strumenti operativi. In particolare, all'interno di un'impostazione che preserva l'attuale architettura della PAC su due pilastri, viene approfondito **il possibile futuro dei pagamenti diretti**, principale strumento di sostegno agli agricoltori che nell'arco degli ultimi vent'anni ha già subito profonde modifiche. La proposta ne rivisita il loro funzionamento generale al fine di completare il percorso che lega il sostegno ai comportamenti degli agricoltori.

Si mette così definitivamente in cantina l'era dei pagamenti accoppiati, per avviarne una nella quale saranno compensati soprattutto gli sforzi degli agricoltori per la produzione di beni cosiddetti pubblici.

La Commissione traduce quest'obiettivo in un pagamento organizzato su **tre componenti**: - *basic* legata al rispetto di requisiti di base in termini di ambiente e benessere animale - *greening*, legata all'aderenza a requisiti più elevati e la componente dedicata a compensare gli *svantaggi naturali* sopportati dagli agricoltori (come nelle aree montane).

Ma, al di là dell'organizzazione degli strumenti (che richiederà lunghi e complessi approfondimenti), mi preme sottolineare come l'impostazione della Commissione abbia tenuto in conto una delle richieste più importanti che come Parlamento abbiamo avanzato: l'idea che bisognasse **scongiurare l'ipotesi di una redistribuzione del budget sulla base delle superfici agricole (cosiddetto flat rate)**.

Un'ipotesi circolata molto in questi mesi e che avrebbe portato ad una banalizzazione dei grandi obiettivi prima citati. Come potrebbe, infatti, un ettaro di pascolo in montagna valere per la società europea come un ettaro di coltura industriale in pianura? Come perseguire gli obiettivi della sicurezza alimentare e della vitalità delle aree rurali senza tener conto dei valori

economici e occupazionali rappresentati dalle singole agricolture nazionali e regionali?

Questo rappresenta oggi un tema di fondamentale importanza che mette in gioco interessi importanti, compresi quelli del nostro paese.

Sono fermamente convinto che solo utilizzando **un mix di criteri ambientali, sociali, economici e occupazionali** si possa raggiungere una efficace distribuzione delle risorse e consentire alla nostra agricoltura di rispondere realmente ai bisogni dei nostri cittadini, avendo cura di evitare rivoluzioni traumatiche che possano mettere a repentaglio quote importanti del nostro patrimonio produttivo e minacciare la continuità dei fondamentali servizi collettivi oggi assicurati dall'agricoltura a tutti i cittadini europei

Chiudo trasferendovi l'auspicio che questo nuovo quadro istituzionale e la forza che con esso viene data ai cittadini europei attraverso il nuovo ruolo del Parlamento Europeo possa dare forza a questa prospettiva, per realizzare una nuova generazione di interventi per il settore agricolo e i territori rurali, capace di rispondere efficacemente alle sfide del nostro tempo