



CONSIGLIO
DELL'ORDINE NAZIONALE
DEI DOTTORI AGRONOMI
E DEI DOTTORI FORESTALI



XVI Congresso CONAF

PERUGIA
5-6-7-8
LUGLIO 2017

XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile



Forum 8 - Palazzo Gallenga

Dalla Politica Agricola Comune alla Politica del Cibo Sostenibile

Coordinatori: Giuliano D'Antonio – Andrea Sisti

Rapporteur: Stefano Ciliberti - Cristina Colla – Valentina Fuoco



XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile

Prospettive di bilancio e scenario politico

Il XVI congresso del CONAF si pone in uno spazio temporale strategico per il futuro della PAC. Il 15 giugno scorso il Commissario europeo per il bilancio Günther Oettinger ha dichiarato che le casse dell'UE subiranno un colpo a seguito della Brexit, poichè da 6 a 13 miliardi di euro verranno sottratti annualmente dal bilancio comunitario. Nello stesso incontro, ha dichiarato che di fronte alle nuove sfide dell'UE (crisi dei rifugiati, la protezione delle frontiere e la lotta al terrorismo) il settore agricolo non deve diventare "vittima sacrificale" nelle discussioni di bilancio. Il commissario tedesco ha inoltre riconosciuto che la PAC ha dimostrato il suo valore come una politica comune che offre una gamma sicura e diversificata di alimenti per i cittadini europei e crea posti di lavoro nel settore primario ma, ciononostante, non potrà essere risparmiata (al pari della coesione, della ricerca e dell'innovazione) dai tagli di bilancio.

L'obiettivo dell'esecutivo dell'UE è quello di presentare la proposta del quadro finanziario pluriennale post-2020 entro l'estate 2018, consentendo alle tre istituzioni di raggiungere un accordo entro la primavera del 2019. Tale passaggio avrà ovviamente un impatto decisivo sulla tempistica della comunicazione relativa alla futura politica agricola. D'altro canto una timeline così stretta, renderebbe molto complicata la co-decisione su un tema particolarmente complesso, visto che gli euro-deputati entrano in modalità elettorale dal gennaio/febbraio 2019, in vista delle elezioni europee previste per 23 e 25 maggio 2019. Il mandato della Commissione proseguirà invece fino alla fine dell'ottobre 2019, ma solo l'ottenimento di un secondo mandato da parte del commissario all'agricoltura Phil Hogan (come avvenne a suo tempo per l'austriaco Franz Fischler), consentirebbe di rispettare la tabella di marcia della riforma.

Il "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione", adottato dal Collegio dei Commissari, descrive cinque opzioni su come le finanze dell'UE27 potranno evolvere entro il 2025, sulla base degli scenari del Libro bianco presentato in primavera. Il documento introduce l'opzione di passare a un ciclo di bilancio di 5 anni anziché 7, lasciando intravedere la possibilità di una PAC quinquennale (2021-2025?) con i seguenti possibili scenari:

- 1) l'UE andrà avanti come prima,
- 2) gli Stati membri faranno di meno ma insieme,
- 3) gli Stati membri procederanno a velocità diverse (cioè alcuni faranno di più),
- 4) gli Stati membri faranno di meno ma in modo più efficiente o
- 5) gli Stati membri faranno molto di più insieme.



XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile

Ciascuno di questi scenari esemplificativi avrebbe conseguenze diverse per quanto riguarda il livello di spesa, gli obiettivi perseguiti e l'origine dei fondi da utilizzare. Le opzioni vanno dalla riduzione della spesa per le politiche esistenti all'aumento delle entrate, ma tutte (tranne la seconda) implicano una riduzione del budget della PAC.

D'altro canto, però, occorre osservare come in un momento in cui il bilancio dell'Unione è soggetto a forti tensioni, si assiste a una crescente richiesta di una politica maggiormente concentrata sulla fornitura di beni pubblici, come il cibo sano, una risposta al cambiamento climatico, la protezione dell'ambiente e il contributo all'economia circolare. Tale trend dovrebbe suggerire ai policymakers e agli stakeholders del settore primario una quanto mai opportuna unificazione degli obiettivi agricoli e ambientali nel prossimo decennio.

Allo stato dell'arte, diverse sono le idee che circolano intorno alla riforma della PAC oltre il 2020. Un'opzione potrebbe essere quella di puntare in modo più efficace ai pagamenti diretti per garantire il reddito a tutti gli agricoltori dell'UE, in particolare per le aree marginali e le aziende più povere, riducendo così il sostegno diretto alle grandi aziende agricole. Al contempo si fa strada l'idea (prontamente respinta al mittente dal Copa-Cogeca) di un certo grado di cofinanziamento nazionale per i pagamenti diretti per sostenere i livelli complessivi del sostegno corrente e aumentare il grado di corresponsabilità nella gestione della spesa da parte degli Stati membri; ad essa, si affianca la proposta di implementazione di strumenti di gestione del rischio che potrebbero essere previsti per affrontare le crisi di mercato. Si prospetta addirittura l'introduzione di un terzo pilastro per misure di mercato, gestione del rischio e pagamento di base più coerente con la sussidiarietà, integrando le misure di mercato con lo strumento di stabilizzazione del reddito e i restanti pagamenti di base in un sistema globale di prevenzione e attenuazione delle crisi. Un'altra idea, caldeggiata anche dal Commissario per le Politiche regionali, è quella di favorire un maggiore coordinamento tra fondi per razionalizzare la loro azione nelle aree rurali e eliminare sovrapposizioni e inefficienze. In tal senso, ovvero per realizzare una maggiore semplificazione amministrativa e una maggiore efficacia di spesa, gli agricoltori dovrebbero essere incoraggiati a investire nelle nuove tecnologie e nella tutela dell'ambiente nella politica di sviluppo rurale attraverso incentivi sulla base di contratti specifici con le Autorità di gestione (a livello comunitario, nazionale o regionale).

Lo stato dell'arte della PAC 2014-2020



XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile

La riforma del 2013 ha confermato l'architettura a due pilastri, che ha però denotato limiti evidenti rispetto all'evoluzione del quadro geopolitico internazionale e soprattutto alle nuove e diversificate esigenze del cittadino consumatore. Essa, pertanto, risulta poco comprensibile agli stessi agricoltori se non anche dagli operatori professionali. La differenziazione in due pilastri e i principi di demarcazione, alla prova dell'applicazione generano, infatti, difficoltà effettive.

La nuova struttura del primo pilastro, con il premio "a strati" composto dal greening e da una baseline di condizionalità – che si sovrappongono con gli altrettanti provvedimenti del secondo pilastro, quali le misure agro-climatiche ambientali, le indennità compensative, le indennità naturali – crea confusione e rende scarsamente percepibili i propri effetti in modo concreto. Inoltre, l'applicazione in Italia del modello irlandese di convergenza interna ancora il livello dei pagamenti diretti agli importi ricevuti dagli agricoltori "storici" all'inizio del millennio: una scelta iniqua, conservatrice e incomprensibile. I pagamenti diretti, inoltre, si configurano come un aiuto alla rendita fondiaria che generando un aumento dei valori fondiari, incide negativamente sui profitti aziendali, crea barriere all'entrata per i giovani imprenditori e ostacola l'introduzione di innovazioni aziendali. A ciò si aggiunge il fatto che il sostegno del primo pilastro si redistribuisce principalmente nelle aree urbane, risultando così fortemente inefficace.

Con riferimento al secondo pilastro, si evidenzia come lo strumento applicativo (il PSR) prevede delle misure che rispondono solo teoricamente al raggiungimento degli obiettivi prioritari previsti, ma di fatto non vengono realmente applicate perché l'iter amministrativo dei bandi determina una disarticolazione con le tempistiche progettuali a detrimento dell'efficacia e dell'impatto degli investimenti e/o delle azioni finanziate. Se da un lato è vero che il secondo pilastro redistribuisce più efficacemente le proprie risorse a livello territoriale, d'altro canto occorre notare come la ripartizione della spesa è nettamente a favore della "spesa facile" (misure a superficie) ovvero quella riguardante misure che richiedono minori capacità gestionali e amministrative da parte delle regioni. Tale scelta è frutto di una precisa volontà delle Autorità di gestione che preferiscono spendere maggiori risorse più velocemente, piuttosto che investire (con maggiori difficoltà gestionali e maggiori impegni e responsabilità amministrative) sul capitale umano, fisico e reputazionale.

Il sentiment europeo e nazionale sulla PAC

L'aspetto principale di cui i policymakers senz'altro dovranno tenere conto, per avviare una seria discussione sulla riforma della PAC post 2020 riguarda i pagamenti diretti. Tale strumento è oramai



XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile

considerato non più sostenibile nel lungo termine, perché non consente agli agricoltori europei di affrontare le sfide contemporanee e rende meno difendibile la spesa per la PAC in sede di bilancio. Al fine di individuare una strategia credibile per difendere la spesa pubblica per la PAC – che altrimenti verrà facilmente aggredita – la discussione sul futuro dei pagamenti diretti si basa attualmente sui seguenti aspetti:

- i pagamenti diretti disaccoppiati dovrebbero essere gradualmente eliminati nel corso di un periodo di transizione preannunciato e i risparmi realizzati dovrebbero essere reindirizzati verso maggiori spese per la gestione dei rischi, il miglioramento della competitività, le azioni per il clima e per i beni pubblici ambientali;
- le risorse dovrebbero essere destinate a obiettivi specifici con un chiaro orientamento verso i risultati, sostituendo i diritti all'aiuto con un quadro contrattuale tra agricoltori ed enti pubblici;
- condizionalità e greening dovrebbero essere sostituiti dall'"inverdimento condizionale" secondo cui il sostegno pubblico è subordinato all'iscrizione a un regime ambientale di base elaborato dallo Stato membro;
- dovrebbe essere richiesto il co-finanziamento nazionale per tutte le spese PAC;
- lo stanziamento di risorse di bilancio dovrebbe fondarsi sugli incentivi in modo che i fondi siano assegnati agli Stati membri in base alle prestazioni e alle necessità.

Di contro, è emerso un elevato interesse per il proseguimento e il futuro adeguamento dei PSR. Le zone rurali non dovrebbero più essere intese solo come luoghi caratterizzati da problemi di sviluppo e subordinati alle aree urbane, ma come zone dotate anche di notevoli opportunità da nutrire costantemente, al fine di ottenere gli impatti desiderati. Per perseguire tale logica (emersa durante l'ultima conferenza di Cork), una ristrutturazione radicale del fondo strutturale e d'investimento europeo non sembra un obiettivo realistico. Emerge, invece, una crescente preoccupazione per la mancanza di targeting e di efficacia di attuazione mentre la diversità delle zone rurali e le differenti esigenze e opportunità dovrebbero riflettersi in misura crescente nella programmazione dei PSR. Un approccio "concordato localmente", definendo obiettivi SMART e misure più mirate potrebbe migliorare la pertinenza dei contesti reali per la selezione delle priorità nell'ambito dei PSR con un maggiore focus territoriale nella distribuzione dei fondi per affrontare le sfide regionali specifiche. A ciò si aggiunge il fatto che i PSR dovranno mostrare in maniera molto più chiara i benefici che apportano a tutti gli abitanti delle regioni rurali e l'impatto che hanno sulla società locale.



XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile

In questa chiave, l'introduzione della figura dell'imprenditore rurale rappresenterà un elemento essenziale, in grado di attivare misure di cooperazione e partenariato pubblico-privato (LEADER, PEI, ecc.), che costituiscono strumenti dal potenziale elevato e da riproporre in futuro per favorire con maggiore vigore la partecipazione, i processi di strategia di sviluppo locale e la creazione di identità territoriale.

La PAC oltre il 2020: spunti e riflessioni

La PAC ha consentito per lungo tempo al sistema agricolo e rurale di poter crescere, di soddisfare il fabbisogno alimentare e sostanzialmente mantenere un buon livello di condizionalità ambientale.

Al contempo, è d'uopo per i dottori agronomi e forestali italiani ed europei porsi in una prospettiva di lungo periodo, intravedendo nuovi obiettivi di policy moderni e strategici per valorizzare nei prossimi anni una figura professionale centrale nella gestione della storica complessità e delicatezza delle aree rurali europee dal punto di vista economico e sociale.

In estrema sintesi, la PAC moderna deve:

- contribuire a mantenere livelli di occupazione tali da evitare lo spopolamento delle aree rurali. A tal uopo si rende, pertanto, necessaria l'identificazione di meccanismi di calcolo che premiano le imprese che garantiscono livelli di occupazione più alti, intendendo tra gli "occupati" non solo i dipendenti a tempo indeterminato ma anche gli avventizi ed i consulenti esterni dell'azienda;
- perseguire gli obiettivi di valorizzazione delle produzioni di qualità e della salubrità degli alimenti mediante la definizione di target specifici e apposite forme di incentivazione;
- garantire agli agricoltori una remunerazione per la fornitura di beni pubblici paesaggistici (comunitari e territoriali) e per la fornitura di beni pubblici sociali (lavoro, cibo, aree montagna, zone sensibili), a fronte del rispetto di specifici impegni e dell'ottenimento di risultati verificati dalle Autorità di gestione in una logica contrattuale.
- favorire la stabilizzazione dei mercati rafforzando le misure di mercato indirette e favorendo forme di organizzazione collettiva delle filiere (OP, OI, contratti), rendendo le imprese maggiormente resilienti alle dinamiche di mercato e alla volatilità e utilizzando le assicurazioni come strumento di gestione del rischio semplice, efficace e diffuso che consenta di creare una rete di protezione ai redditi degli agricoltori.

A tal fine, in prospettiva futura, la PAC dovrà divenire una politica finalizzata a sostenere l'occupazione e la vitalità socio-economica nelle aree rurali. In questo senso, premiando e sostenendo il ruolo occupazionale dell'agricoltura nelle aree rurali europee, si potrebbe gestire in maniera intelligente e



XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile

sostenibile la crisi umanitaria generata dagli ingenti flussi migratori dall'Africa ai paesi rivieraschi del Mediterraneo settentrionale. Attraverso il sostegno all'agricoltura è infatti possibile sostenere il reddito delle aziende agricole, degli occupati in agricoltura e delle attività connesse.

Inoltre, viste e considerate le non trascurabili esternalità positive legate a una sana alimentazione, basata su cibi genuini, occorre incentivare e valorizzare la produzione di alimenti salubri, sostenibili e innovativi. E' il cibo sano – conditio sine qua non per un'alimentazione equilibrata – il principale bene pubblico generato dalle aree rurali europee, dove lavoro agricolo e saperi tradizionali millenari si uniscono e assicurano un equilibrio ammirevole, ma profondamente delicato, derivante dal continuo bilanciamento fra due tensioni contrapposte: quella produttivistica-mercantilista, orientata alla produzione di massa sul libero mercato, da un lato, e quella contadina-autarchica, spesso limitata agli angusti spazi delle aree rurali tra spinte localistiche e richiami bucolici dall'altro.

La garanzia di questo equilibrio passa proprio da un rinnovato rapporto fra aree urbane e aree rurali, necessario per ampliare il respiro di una politica – la PAC – troppo a lungo racchiusa negli orizzonti ristretti (e spesso limitati) del settore agricolo e che invece trarrebbe beneficio da un restyling comunicativo, da una nuova narrazione che ne evidenzia il senso profondo e ne esalti la mission agli occhi del cittadino europeo.

Ne discende quindi la necessità di introdurre un concetto di “azienda rurale” che tenga conto della “complessità” delle innovative funzioni (sia di carattere materiale che immateriale) svolte dagli attori/imprenditori del mondo rurale. Tali funzioni rappresentano dei nuovi beni pubblici prodotti nell'interesse dei cittadini europei.

In questo contesto, il ruolo dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali italiani nella gestione e implementazione della più importante politica comune è di fondamentale rilevanza, visto e considerato il compito di raccordo fra istituzioni pubbliche, imprese e territori da essi svolto nel paese con il maggior numero di aziende agricole in Europa.

In conclusione, occorre evidenziare come le proposte per la PAC post 2020 veicolino anche una richiesta di maggiore semplicità gestionale della PAC, funzionale ad una maggiore efficacia di tale politica nonché ad aumentarne l'accettabilità nei confronti degli stessi beneficiari (agricoltori in primis) e della pubblica opinione tutta. La visione dei dottori agronomi e forestali è che tale semplificazione vada pervericacemente perseguita, perché essa consentirebbe di ottimizzare il lavoro dei professionisti, garantendo una gestione



CONSIGLIO
DELL'ORDINE NAZIONALE
DEI DOTTORI AGRONOMI
E DEI DOTTORI FORESTALI



XVI Congresso CONAF

PERUGIA
5-6-7-8
LUGLIO 2017

XVI CONGRESSO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

LA FATTORIA GLOBALE DEL FUTURO 2.0

La valorizzazione delle aree interne e la ricostruzione sostenibile

più spedita ed efficace delle pratiche e dei fascicoli di un maggior numero di aziende. Lo snellimento delle procedure consentirebbe, infatti, di accelerare le tempistiche dei pagamenti, innescando un circuito virtuoso per tutte le figure professionali e i consulenti che offrono il loro prezioso contributo giornaliero alle aziende agricole, contribuendo alla vitalità socio-economica delle aree rurali e alla conservazione del paesaggio agrario.