

XVI Congresso CONAF
Forum: dalla Politica Agricola Comune alla Politica del cibo sostenibile
6 luglio 2017

Francesca Cionco
Segretariato Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo

Il XVI congresso del CONAF si pone in uno spazio temporale strategico, molti avvenimenti sono accaduti nell'ultima settimana ed altri sono tuttora in corso e, considerata la mia visione privilegiata di questi eventi, l'obiettivo del mio intervento é solo quello di fornire alcuni elementi di riflessione all'attuale dibattito sul Futuro della PAC.

1. Lo scenario politico

Il **15 giugno scorso** al Presidio del Copa COGECA il Commissario europeo per il bilancio Günther Oettinger ha dichiarato che, in un momento in cui le casse dell'UE subiranno un colpo a seguito del Brexit - **da 10 a 13 miliardi di euro tagliati annualmente al bilancio comunitario** - pensare all'1,1% del prodotto interno lordo potrebbe essere una possibile opzione, suggerendo che le risorse mancanti potrebbe essere recuperate con tagli al 50% di alcune linee di bilancio e con il 50% da contributi finanziari extra da Stati membri.

Nello stesso incontro, ha citato le "sfide gravi" dell'UE quali la crisi dei rifugiati, la migrazione, la protezione delle frontiere e la lotta al terrorismo, dichiarando altresí, che il settore agricolo non deve diventare "vittima" nelle discussioni di bilancio.

Il **20 giugno** lo stesso Oettinger partecipando al Consiglio Affari Generali ha dichiarato che 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 (prima delle elezioni europee di maggio), sollevando non poche perplessità circa la fattibilità di un accordo in tempi così stretti. I Ministri hanno inoltre manifestato una preferenza dello *status quo* rispetto alla possibilità di passare ad un ciclo di bilancio di cinque anni che sembrerebbe preferito dalla Commissione con un'opzione 5+5.

Commentando in modo più ampio, Oettinger ha dichiarato che la politica agricola comune ed il Fondo di coesione dovrebbero essere valutati sul loro valore aggiunto, esortando i responsabili politici a "mantenere i loro principi fondamentali" e riconfermando l'idea di un possibile aumento all'1,1% del prodotto interno lordo.

Questo passaggio indietro della Commissione sulle discussioni della chiave di bilancio sul futuro quadro finanziario post-2020, fino all'estate / autunno 2018,

avrà un impatto sulla tempistica della comunicazione relativa alla futura politica agricola. Tale progetto - che definisce diverse opzioni di politica per una PAC moderna e più semplice - originariamente previsto per la fine di novembre 2017, dovrebbe essere rinviato fino all'inizio del 2018 (sotto la presidenza bulgara) e, le relative proposte legislative dovrebbero seguire. Tale *timeline* così stretto renderebbe molto complicata la co-decisione su di un tema particolarmente complesso, visto che gli euro-deputati entrano in modalità elettorale dal gennaio/ febbraio 2019, in vista delle elezioni europee previste per il 23 e 25 maggio.

Il mandato della Commissione prosegue fino alla fine dell'ottobre 2019, ma l'esperienza passata dimostra che ben poco è stato raggiunto in termini politici tra l'avvio delle elezioni del Parlamento europeo ed il periodo immediatamente successivo. Un'opzione che potrebbe semplificare il lavoro della Commissione potrebbe essere l'ottenimento di un secondo mandato da parte del commissario all'agricoltura Phil Hogan, che gli consentirebbe di seguire il processo di riforma, come fece, a suo tempo, uno dei suoi predecessori, l'austriaco Franz Fischler.

Il **28 giugno** il Collegio dei Commissari ha adottato il *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione*, l'ultimo dei cinque lavori nell'ambito del *Libro bianco sul futuro dell'Europa* presentato il 1 marzo. Nella conferenza stampa che è seguita, il commissario europeo per il bilancio dell'Unione europea Günther Oettinger ha insistito sul fatto che "nessuna area politica è immune ai tagli di bilancio" e che l'UE affronta "una serie di importanti sfide politiche e che i tagli di bilancio sono necessari per colmare il divario conseguente alla Brexit ma insufficienti, suggerendo una riflessione sulle risorse proprie ricordando la relazione del gennaio 2017 elaborata da Mario Monti nell'ambito di un Gruppo di lavoro di Alto Livello e, riproponendo un aumento del massimale del reddito nazionale lordo dell'UE oltre l'1% "nei prossimi dieci anni senza pregiudicare le aree politiche esistenti".

Commentando specificamente la politica agricola comune, il commissario tedesco ha dichiarato 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 e nella produzione di alimenti ma, ciò malgrado, non sarà risparmiata (così come la coesione, la ricerca e l'innovazione), suggerendo l'unificazione degli obiettivi agricoli e ambientali nel prossimo decennio e la loro messa a punto.

Il Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione 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, con i seguenti possibili scenari: l'UE andrà avanti come prima, gli Stati membri faranno di meno insieme, procederanno a velocità diverse (cioè alcuni faranno di più), faranno di meno ma in modo più efficiente o faranno molto di più insieme? 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 e tutti tranne il secondo (fare meno insieme) implicano una riduzione del bilancio della PAC.

In un momento in cui il bilancio dell'Unione è in forte pressione, gli autori dicono che c'è 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 del suo contributo all'economia circolare". Un'opzione potrebbe essere quella di "puntare in modo più efficace i 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. Il testo presagisce l'introduzione di "un certo grado di cofinanziamento nazionale per i pagamenti diretti per sostenere i livelli complessivi del sostegno corrente", mentre "strumenti di gestione del rischio potrebbero essere previsti per affrontare le crisi". Un'altra idea è "rafforzare le sinergie con altri fondi ... per razionalizzare l'azione dei vari fondi strutturali nelle aree rurali e eliminare sovrapposizioni". 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" con una semplificazione dell'attuale onere amministrativo.

Il Commissario per le Politiche regionali, la rumena Corinna Cretu ha affermato che il bilancio deve diventare "meno frammentato, con strumenti che lavorano insieme e non separatamente ... dove i cittadini possono beneficiare delle spese comunitarie", chiedendo un maggiore coordinamento tra le aree politiche e affermando che "Nel prossimo decennio, ci saranno nuovi interessi e nuove aree politiche che richiederanno soldi freschi attraverso un mix di tagli e risorse *spostabili*".

Gli eurodeputati avranno una data sulle prospettive finanziarie a lungo termine alla sessione plenaria di Strasburgo martedì 4 luglio.

La reazione del Copra-COGECA non ha tardato ad arrivare: la più grande organizzazione agricola europea ha ribadito un appello al commissario per il bilancio al fine di mantenere le spese agricole ai livelli attuali, in quanto una riduzione metterebbe in pericolo la capacità dell'UE di soddisfare i suoi

ambiziosi obiettivi in termini di ambiente, competitività, crescita ed occupazione.

"Solo un settore agricolo economicamente sostenibile può offrire i beni e servizi pubblici e ambientali di cui beneficia l'intera società", ha affermato il segretario generale Pekka Pesonen, sottolineando l'importanza di "regole di agricoltura veramente comuni" e definendo inaccettabile ogni suggerimento di cofinanziamento nel primo pilastro.

Il commissario all'agricoltura dell'UE, Phil Hogan ha partecipato il 29 giugno ad un incontro organizzato dal Copa -COGECA ed ha confermato che senza il contributo netto annuo di circa 12 miliardi di euro al bilancio comunitario (successivamente ridimensionato a 11), non sarà possibile mantenere i livelli di spesa esistenti in tutti i settori politici, compresa l'agricoltura. Ha ammesso che sarà una "vera battaglia per mantenere i finanziamenti della PAC a livello attuale ma che la questione può essere risolta se gli Stati membri decidono di coprire collettivamente la mancanza di risorse o sviluppare nuove risorse finanziarie (come descritto nella relazione Monti pubblicata a gennaio).

Al fine di sostenere e stimolare ulteriormente il dibattito sulle questioni sollevate nel documento di riflessione, nei prossimi mesi avranno luogo una serie di eventi pubblici, come la conferenza annuale "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati", organizzata dalla Commissione per il 25 settembre 2017.

Inoltre, i capi di Stato e di governo dell'UE27 potrebbero prendere una decisione su come reagire alla mancanza di fondi causati dalla Brexit nel Consiglio di dicembre 2017 sotto Presidenza Estone (14-15 dicembre).

Il **7 luglio** si svolgerà la conferenza «The CAP: Have your say» , organizzata dalla Commissione (DG AGRI) con l'obiettivo di "costruire i risultati della consultazione pubblica in una comunicazione sulla modernizzazione e semplificazione della PAC".

Durante la Conferenza saranno, infatti, presentati i risultati della consultazione pubblica conclusa il 2 maggio scorso e che ha ricevuto oltre 320.000 risposte on-line oltre a 1.400 *position paper* da tutti gli Stati membri. L'analisi e la riorganizzazione organica di questi contributi attraverso la discussione in due distinti panel circa la dimensione economico ambientale e quella sociale della PAC, dovrebbero fornire lo "scheletro" della futura Comunicazione.

Di seguito la lista dei principali documenti citati per eventuali approfondimenti:

- Libro bianco sul futuro dell'Europa
- Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa (26 aprile 2017)

- Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione (10 maggio 2017)
- Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (31 maggio 2017),
- basato sulla relazione dei cinque Presidenti del giugno 2015
- Documento di riflessione sul futuro della difesa europea (7 giugno 2017)
- Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE (28 giugno 2017)
- "Futuro finanziamento dell'UE", relazione finale del gruppo ad alto livello presieduto da Mario Monti
- Quadro finanziario pluriennale (2014-2020)
- Il futuro delle finanze dell'UE: cinque scenari
- Il futuro delle finanze dell'UE: dati e cifre

2. Gli approfondimenti in corso.

In questo scenario politico europeo si inseriscono i risultati di alcuni lavori di approfondimento nel contesto della futura PAC:

- A. un Workshop organizzato a novembre scorso alla Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo “Riflessioni sulle sfide del settore agricolo dopo il 2020: preparando la nuova riforma della PAC” (pubblicato sul sito del PE);
- B. la proposta del Parlamento Europeo in merito alla proposta legislativa della Commissione chiamata OMNIBUS che, implicitamente contiene 8dee concrete di semplificazione e modernizzazione della PAC;
- C. la pubblicazione del rapporto della Corte dei Conti Europea “EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal” circa l’applicazione della misura “Giovani agricoltori” nell’attuale PAC.

A. Dal workshop organizzato con esperti esterni che si é tenuto in Comagri l’8 novembre scorso, sono emerse alcune proposte distinte per ambito di intervento:

Misure di mercato e gestione del rischio, formulate 27 proposte tra cui le più rappresentative:

- introdurre un terzo pilastro per misure di mercato, gestione del rischio e pagamento di base più coerente con la sussidiarietà;
- riorganizzare i pagamenti diretti e potenziare la riserva per le crisi;
- istituire un'autorità amministrativa indipendente (Agenzia) per le misure di mercato e l'assistenza ai regimi di gestione dei rischi, investita di un mandato conferito da un'OCM riformulata;

- integrare 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, che realizzi un rafforzamento reciproco;
- applicare la condizionalità per la prevenzione delle crisi e una distribuzione degli aiuti compatibile con gli incentivi per garantire il rafforzamento reciproco degli strumenti della politica;
- per la gestione delle crisi puntare sulle misure preventive e intervenire in caso di oscillazione dei prezzi troppo ampia.

Il sistema di **pagamenti diretti** é stato considerato non piú sostenibile nel lungo termine perché non consente agli agricoltori europei di affrontare le sfide attuali e future. La struttura consigliata per il futuro dei pagamenti diretti si basa sui seguenti principi:

- i pagamenti dovrebbero essere destinati a obiettivi specifici con un chiaro orientamento verso i risultati;
- dovrebbe essere richiesto il co-finanziamento nazionale per tutte le spese PAC;
- i pagamenti diretti disaccoppiati dovrebbero essere gradualmente eliminati nel corso di un periodo di transizione preannunciato;
- i risparmi 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;
- i diritti all'aiuto dovrebbero essere sostituiti da 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;
- 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.

Durante il workshop e nell'analisi che é seguita, é stato elaborato un bilancio indicativo della PAC per il 2025 in modo da illustrare gli effetti delle varie scelte riprogettando tali pagamenti in modo che siano piú efficaci nel raggiungimento degli obiettivi, piú comprensibili per gli agricoltori, che concedano maggiore flessibilità alle autorità nazionali e offrano un miglior rapporto qualità-prezzo ai contribuenti.

Da tutte le discussioni é emerso un elevato interesse per il proseguimento e il futuro **adeguamento dei PSR**. Una ristrutturazione radicale del fondo strutturale e d'investimento europeo non sembrerebbe un obiettivo realistico. E' emersa 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" 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,

Oltre agli aspetti territoriali, 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.

Al fine di migliorare l'adozione del programma, in particolare nelle regioni con carenze di partecipazione, deve essere rivolta particolare attenzione alla creazione di capacità, allo sviluppo della conoscenza e all'azione di sviluppo della partecipazione a livello locale. Queste misure di sostegno "soft" richiedono una maggiore priorità in determinate regioni per superare la "spirale verso il basso" e le tendenze all'emigrazione.

L'approccio LEADER, il CLLD e la misura di cooperazione rappresentano strumenti dal potenziale elevato per la partecipazione, i processi di strategia di sviluppo locale e la creazione di identità. La consultazione in corso e i processi di apprendimento della sua applicazione dovrebbero alimentare il futuro processo di riforma. E' stato ribadito quanto già emerso a Cork e cioè che 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.

B. La Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo, in qualità di co-decisore ha presentato le sue proposte per la modifica della sezione "agricola" dell'**OMNIBUS** plaudendo ad una maggiore semplificazione e modernizzazione della PAC.

Il primo trilogio tra le tre istituzioni si svolgerà a Strasburgo il 5 luglio.

Il Parlamento Europeo ha evidenziato i seguenti punti, in alcuni casi andando oltre la proposta della Commissione:

B.1 OCM unica

- un maggiore rafforzamento delle organizzazioni di produttori che gli Stati membri sono tenuti a riconoscere, a condizione che svolgano attività specifiche;
- la creazione di "organizzazioni di negoziazione" per rafforzare la posizione negoziale degli agricoltori nella catena di approvvigionamento con un ruolo centrato sui negoziati commerciali;

- un nuovo articolo che crei un "sistema di riduzione volontaria della produzione" valido per tutti i settori agricoli, in linea con la misura simile applicata nel settore lattiero-caseario nel 2016/17;
- una maggiore flessibilità nella gestione delle crisi del mercato, consentendo alla Commissione di proporre misure eccezionali;
- una proposta legislativa contro le pratiche commerciali scorrette (urgente).

B.2 Sviluppo rurale

- il rafforzamento degli strumenti di gestione delle crisi (esempio: la soglia per l'attivazione della copertura assicurativa dal 30% al 20% della produzione persa e perdite di produzione dal 65% al 70%).
- stessa soglia e livello di copertura (perdite del 20% e copertura del 70%) per gli altri strumenti di gestione delle crisi: fondi comuni di investimento, strumento di stabilizzazione del reddito.

B.3 Pagamenti diretti

- un aumento del sostegno ai giovani agricoltori;
- favorire il sostegno volontario accoppiato alle colture proteiche;
- sostegno al principio dell'"agricoltore attivo" anche dopo il 2018.

C. La Corte dei Conti Europea ha inferto un grave colpo alla Commissione con la sua pubblicazione, il 29 giugno, del rapporto relativo **all'attuazione della misura giovani agricoltori** nella PAC in corso.

La Corte dei Conti ha condotto un'analisi evidenziando che l'agricoltura dell'Unione europea si trova a fronteggiare una diminuzione della popolazione agricola. Nell'ultimo decennio, infatti, il numero degli agricoltori dell'UE-27 ha registrato un rapido declino, scendendo dai 14,5 milioni di agricoltori del 2005 ai 10,7 milioni del 2013. I giovani agricoltori sono diminuiti da 3,3 milioni nel 2005 a 2,3 milioni nel 2013.

Nel periodo 2007-2020 l'UE ha stanziato 9,6 miliardi di euro per il sostegno specifico ai giovani agricoltori, allo scopo di promuovere la competitività delle aziende agricole e il ricambio generazionale in agricoltura. Se si aggiunge al cofinanziamento, da parte degli Stati membri, delle misure di insediamento previste dal pilastro 2, il sostegno pubblico ammonta in totale a 18,3 miliardi di

euro. Nel periodo 2007-2013 quasi 200 000 agricoltori hanno ricevuto l'aiuto dell'UE per l'insediamento.

In tale contesto, la Corte ha esaminato il ruolo dell'UE nel sostegno ai giovani agricoltori e nella promozione del ricambio generazionale e, con una serie di audit nei 4 Paesi con il maggior importo destinato a tale misura, Francia, Spagna Polonia ed Italia, ha cercato di rispondere al quesito:

Il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori è concepito in modo adeguato e tale da contribuire efficacemente al ricambio generazionale?

La conclusione complessiva è che il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori si basa su una logica di intervento definita in maniera inadeguata, che non specifica i risultati e gli impatti attesi.

La Corte, nelle sue conclusioni, raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di:

- migliorare la logica di intervento, rafforzando la valutazione delle esigenze e definendo obiettivi *SMART*, che rispecchino l'obiettivo generale di promuovere il ricambio generazionale;
- rendere più mirate le misure, migliorando i sistemi per la selezione dei progetti e utilizzando piani aziendali;
- migliorare il quadro di monitoraggio e valutazione attingendo alle migliori pratiche elaborate dagli Stati membri nei propri sistemi di monitoraggio e nelle relazioni di valutazione.

La DG AGRI ha reagito a questa profonda critica mossa dalla Corte assicurando che la Commissione è "fortemente impegnata a migliorare il proprio quadro di performance" e che il campione esaminato é relativamente piccolo, confermando che la valutazione specifica del rinnovo generazionale é un elemento chiave nelle future discussioni relative alla riforma della PAC.

La Corte dei Conti presenterá, in seduta pubblica, tale rapporto alla riunione della Commissione agricoltura del Parlamento Europeo il prossimo 10 luglio.