



**Congresso Federale Ordinario  
Assago – 1/2/3 marzo 2002**

**Tesi Congressuale**

**“Il futuro dell'agricoltura nel contesto europeo  
ed internazionale”**

**1. Premessa**

Il futuro della nostra agricoltura è, oggi, legato a tre elementi:

- la revisione di medio termine della politica agricola comunitaria (PAC);
- il negoziato multilaterale in sede WTO;
- l'ampliamento della UE ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO).

I tre eventi sono collegati tra loro e, in particolare risulta evidente che, tanto il negoziato sul commercio, quanto l'ampliamento ai PECO, non potranno non avere effetto ai fini del futuro assetto della PAC.

Ciò considerato è, tuttavia, necessario riflettere sui tempi cui i suddetti eventi andranno a scadenza.

La revisione di medio termine della PAC si svolgerà nel primo semestre di quest'anno e si concluderà, presumibilmente, entro la primavera dell'anno venturo.

Per il negoziato multilaterale in sede WTO, il cui avvio è stato deciso lo scorso 14 novembre a Doha, è stata fissata una durata di tre anni, fino al 31 dicembre 2004.

L'ampliamento della UE ai dieci PECO è, come è noto, previsto che avvenga a decorrere dal 1° gennaio 2004.

Da quanto ora detto risulta evidente che la revisione di medio termine anticipa i tempi di ambedue gli eventi che maggiormente potranno influenzare il futuro della PAC.

Ne consegue che la revisione di medio termine non condurrà, né potrà condurre ad una nuova riforma della PAC, ma solo ad un momento di verifica e di adattamento dei suoi attuali meccanismi, in vista di una più approfondita e significativa revisione che, quasi certamente, si renderà necessaria in conseguenza della conclusione del negoziato WTO e del perfezionamento dell'allargamento ai PECO.

Ciò premesso, nell'ormai imminente scadenza dell'avvio della revisione di medio termine, è necessario sviluppare una riflessione che tenga conto:

- 1) dei temi che, per quanto già previsto, costituiranno l'oggetto della revisione medesima;
- 2) degli scenari che dovrebbero derivare dall'avanzamento del negoziato WTO e dall'ampliamento ai PECO e che potrebbero risultare maggiormente condizionanti ai fini del futuro assetto della PAC.

In base alle indicazioni già fornite dalla Commissione UE è previsto che la revisione di medio termine interessi i settori dei semi oleosi, delle carni bovine, dei seminativi e del latte.

## **2. Temi della revisione di medio termine**

La revisione di medio termine sebbene sia concentrata su aspetti puntuali e non sembri preludere ad una nuova riforma della PAC, riguarda, comunque, temi di primaria importanza per la nostra agricoltura.

In particolare si dovrà porre attenzione agli aspetti di seguito riportati.

### **Semi oleosi**

A decorrere dal raccolto di quest'anno, l'aiuto per i semi oleosi sarà equiparato a quello per i cereali (63 €/tonnellate).

Ciò comporta il concreto rischio di uno spostamento degli investimenti verso culture alternative per l'utilizzo delle superfici e, in specie, verso il mais con le conseguenze, in termini di superamento delle superfici massime garantite, che tale situazione potrebbe comportare.

L'agricoltura italiana, in genere, e quella padana in particolare, sono fortemente interessate alla produzione di semi oleosi e saranno, inevitabilmente, penalizzate da una riduzione forzata degli investimenti in questo settore.

Ciò considerato è, dunque, necessario prevedere la presentazione di un programma europeo di sostegno alla produzione comunitaria di proteine vegetali, avendo comunque presente che, anche per motivi agronomici e climatici, la produzione europea di soia non potrà, in ogni caso, essere accresciuta più di tanto.

Per questo motivo è necessario prevedere anche forme di incentivazione volte ad orientare le coltivazioni verso nuovi sbocchi di mercato, quali, ad esempio, le utilizzazioni a fini non alimentari, come la produzione di biodiesel a partire dal colza.

### **Carni bovine**

Non esistono, al momento, indicazioni chiare sui possibili orientamenti della Commissione, anche se, in più di una occasione, si è lasciato intendere di voler prevedere l'adozione di misure tendenti a condizionare la concessione degli aiuti alla disponibilità dei pascoli.

Tali misure, oltre ad essere, in assoluto, destrutturati, in quanto legherebbero la concessione dell'aiuto al possesso della terra e non allo svolgimento delle attività di allevamento, sarebbero fortemente penalizzanti per una realtà produttiva come quella padana che, oltre a disporre di minori superfici a pascolo rispetto ad altri Paesi produttori (Francia, in primis), vanta anche una consolidata tradizione fondata sull'allevamento intensivo.

### **Seminativi**

Tra i temi in discussione quello che maggiormente ci tocca da vicino è l'ipotesi di riduzione degli attuali aiuti per il grano duro indicati come eccessivi. A questo proposito giova ricordare che, in questo settore, l'Italia è il leader europeo con il 43% delle produzioni ed il 45% delle superfici.

Da rilevare, inoltre, che gli attuali livelli di produzione di grano duro risultano in buon equilibrio rispetto alla domanda, tanto è vero che, da tempo, non si registrano né stoccaggi all'intervento, né restituzioni alle esportazioni.

In questo quadro, non si ravvede, pertanto, la necessità di interventi modificativi degli attuali strumenti dell'organizzazione comune di mercato che, peraltro, assicurano anche un livello di aiuti (oltre 500 milioni di euro /anno) cui i nostri produttori non possono rinunciare senza patirne in termini di reddito.

Altre misure riguardanti i seminativi potrebbero riguardare l'accelerazione della tendenza ad un ulteriore orientamento dei prezzi comunitari verso quelli mondiali.

Tale possibilità non dovrebbe, tuttavia, essere oggetto di scelte affrettate, ma essere inquadrata e valutata in uno scenario di medio – lungo periodo che tenga conto degli sviluppi del negoziato WTO e che prefiguri l'adozione di aiuti al reddito sostituitivi, o parzialmente compensativi della nuova quota di sostegno ai prezzi che si andrebbe ad eliminare.

### Quote latte

Per quanto riguarda il regime delle quote latte, la revisione di medio termine è finalizzata unicamente a verificare l'esistenza, o meno, delle condizioni che possano giustificare la cessazione dello stesso regime a decorrere dal 1° aprile 2008.

La nostra zootecnia da latte ha pagato un tributo elevato alla presenza del regime delle quote latte e, pertanto, il suo superamento non può che essere visto con favore. Ciò premesso è, tuttavia, necessario avere consapevolezza che:

- la definitiva abolizione del regime delle quote passa necessariamente attraverso una forte riduzione degli attuali livelli di sostegno e, quindi, conduce alla determinazione di un contesto molto più competitivo di quello odierno.

Ne discende che, già da adesso, occorre effettuare una approfondita riflessione riguardo alle modalità di cessazione del regime delle quote che, nel caso avvenga, dovrà essere adeguatamente preparata (nel 2008 saranno 24 anni che il settore è sottoposto a regolazione amministrativa) tenendo conto non solo delle esigenze delle realtà maggiormente produttive, ma anche della necessità di mantenere l'allevamento zootecnico da latte in quelle zone montane e svantaggiate, ove tale attività riveste un ruolo di primaria importanza, sia per le economie locali, sia ai fini della tutela dell'ambiente e delle risorse naturali.

### **3. Gli scenari del negoziato WTO e dell'ampliamento ai PECO**

Il fatto che la revisione di medio termine sarà, con ogni probabilità, limitata alla realizzazione di puntuali adattamenti ai meccanismi della PAC, non deve far dimenticare che tali adattamenti dovranno essere coerenti con gli scenari che vanno delineandosi a livello internazionale (negoziato WTO) e comunitario (ampliamento ai PECO).

Il negoziato WTO ha all'ordine del giorno quelli che, ormai, possono essere considerati i problemi storici del commercio agricolo mondiale: l'accesso al mercato, le sovvenzioni alle esportazioni, il sostegno interno alle produzioni.

Riguardo a tali temi le indicazioni contenute nella dichiarazione di Doha non lasciano spazio ad equivoci, facendo espresso riferimento all'esigenza di prevedere la riduzione dei sussidi all'export e del sostegno interno e di favorire il miglioramento dell'accesso al mercato.

Da ciò discende la chiara prospettiva di una ulteriore accelerazione del processo di liberalizzazione degli scambi e, quindi, di una nuova spinta alla riduzione delle misure di sostegno sulle quali è tradizionalmente fondata la PAC.

In particolare, alla nuova riduzione del sostegno comunitario che dovrebbe essere, presumibilmente, indotta dal negoziato WTO, dovrà corrispondere la messa a punto di nuovi strumenti di aiuto che siano ininfluenti rispetto alla produzione e al commercio (aiuti

disaccoppiati) e che, pertanto, possano essere inclusi nell'elenco facente parte della cosiddetta "scatola verde".

L'opzione del disaccoppiamento degli aiuti, introdotta nel corso della verifica intermedia dell'Uruguay round svoltasi a Ginevra nel 1989 è, dunque, ancora oggi attuale e necessaria.

Nel prossimo futuro sarà tuttavia necessario approfondire e modificare la natura delle misure disaccoppiate applicate, fino ad oggi, alla PAC. Si dovrà, infatti, probabilmente, passare da misure compensative (quali erano quelle introdotte dalla riforma del 1992 che compensavano per intero la riduzione del prezzo) o semi – compensative (come sono quelle introdotte da Agenda 2000 che compensano il 50% della riduzione del prezzo) a misure sostitutive del sostegno ai prezzi.

In questo senso sono da considerare fortemente indicative le parole del Commissario Fishler che, con riferimento alle "questioni non commerciali" esplicitamente indicate nella dichiarazione di Doha ha dichiarato che esse devono essere necessariamente considerate per consentire agli agricoltori europei di continuare a rispondere alle esigenze della società in materia di difesa dell'ambiente e del paesaggio, nonché di sicurezza alimentare e di benessere degli animali.

Un riferimento, quello di Fishler più che evidente rispetto alla possibilità che gli aiuti della PAC del futuro possano essere orientati a compensare funzioni non apprezzate dal mercato e, quindi, possano essere costituiti da misure che siano neutre rispetto al commercio e alla produzione (da includere nella scatola verde) e, pertanto, non soggette a riduzione sulla base delle regole del WTO.

Agli scenari futuri derivanti dai presumibili sviluppi del negoziato WTO, tenderanno inevitabilmente a sovrapporsi quelli che si apriranno a seguito dell'ampliamento della UE ai PECO.

In questo senso, tre sono i problemi sul tappeto:

- 1) l'estensione ai Paesi PECO degli aiuti diretti,
- 2) la distribuzione dei fondi sociali strutturali;
- 3) il rispetto delle norme sanitarie e fitosanitarie.

Riguardo al problema dell'estensione degli aiuti diretti è necessario ricordare che i PECO non beneficiano di forme di sostegno alla produzione ed i prezzi dei prodotti agricoli sui loro mercati interni sono gli stessi del mercato mondiale. Poiché gli aiuti diretti concessi agli agricoltori UE hanno il significato di compensare le riduzioni applicate nel tempo ai prezzi comunitari (più elevati di quelli mondiali) è evidente che detti aiuti non dovrebbero essere applicati ai PECO, in quanto, per essi non vi è niente da compensare. Tale posizione era, peraltro, già stata espressa dalla Commissione nel documento "Agenda 2000", dove, tra le altre cose, si sottolineavano anche gli effetti negativi che l'estensione degli aiuti diretti avrebbe provocato in termini di aumento della spesa agricola (più 25%) e di incentivazione alla crescita della produzione agricola dei PECO.

Con riferimento alla distribuzione dei fondi socio-strutturali, non si può sottovalutare che l'ingresso dei PECO, aumentando il numero dei Paesi in ritardo di sviluppo all'interno della UE produrrà l'inevitabile effetto di accrescere il livello di "ricchezza relativa" delle regioni attualmente meno favorite, con il risultato che molte delle aree oggi classificate a titolo dell'obiettivo 1 (PIL inferiore al 75% della media comunitaria) potrebbero non esserlo più in futuro. Il problema potrebbe divenire di particolare attualità non solo per il Mezzogiorno, ma anche per le zone rurali attualmente incluse nell'obiettivo 2, che potrebbero perdere gran parte dei finanziamenti comunitari.

Il rispetto delle norme sanitarie e fitosanitarie si pone come di scottante attualità, a seguito dell'accresciuta sensibilità del consumatore europeo riguardo ai temi della sicurezza alimentare e della tutela ambientale. E' tuttavia evidente che, riguardo a questi aspetti,

data la situazione di generale arretratezza dei PECO rispetto agli standard europei, potrebbe emergere più di un problema.

I motivi di preoccupazione relativi all'ampliamento dei PECO, sebbene non da sottovalutare, appaiono tuttavia meno pressanti di quanto sembrano se valutati in riferimento a due aspetti:

- 1) le proiezioni per l'attuale periodo finanziario (2000- 2006) prevedono che, fino al 2006, il livello di utilizzo delle risorse proprie comunitarie non superi l'1,13% del PIL, e, quindi che rimanga ben al di sotto rispetto al limite massimo dell'1,27%, nonostante l'ingresso dei PECO decorra dal 1° gennaio 2004;
- 2) gli effetti dell'ampliamento saranno diluiti in un periodo transitorio che sarà determinato in un numero di anni sufficiente (7-10 anni) a garantire il graduale adeguamento dei nuovi paesi membri al contesto comunitario.

In ogni caso, al momento attuale appare inopportuno indicare la data dell'ampliamento ai PECO come la scadenza rispetto alla quale è necessario procedere ad una approfondita riforma della PAC.

### **Considerazioni conclusive**

Il futuro della nostra agricoltura è legato agli esiti di tre scadenze: la revisione intermedia della PAC, il negoziato WTO, l'ampliamento ai PECO.

I tempi della revisione intermedia cadono in anticipo rispetto alle altre due scadenze e ciò fa sì che la stessa revisione si concluda prima dei due eventi che, con ogni probabilità, finiranno maggiormente per condizionare il futuro assetto della PAC.

Ciò significa che, nel breve periodo, la PAC non subirà sostanziali modifiche e, quindi, neanche il sostegno accordato alla nostra agricoltura sarà soggetto al rischio di immediate e drastiche riduzioni.

Tale prospettiva apparentemente rassicurante non deve però indurre a sottovalutare né i problemi sul tappeto, né la portata dei loro possibili sviluppi futuri. Ciò per i seguenti motivi:

- 1) la revisione intermedia, sebbene sia di fatto limitata a pochi aspetti puntuali toccherà, comunque, settori produttivi di primaria importanza (seminativi, semi oleosi, carni bovine, latte) e, quindi, tutte le modifiche che potranno eventualmente rendersi necessarie dovranno essere attentamente valutate, avendo sempre presenti quelle che potranno essere le possibili evoluzioni ad esse conseguenti;
- 2) il negoziato WTO condurrà ad una nuova riduzione del sostegno alle produzioni e comporterà l'adozione di forme di aiuti al reddito che, per quanto riguarda la UE, graveranno interamente sul bilancio comunitario rendendo sempre più evidente e pressante il problema dell'eccessivo peso della spesa per la PAC, rispetto a quanto destinato alle altre politiche comunitarie. Una tale situazione potrà comportare nel prossimo futuro l'emergere di spinte alla rinazionalizzazione, anche solo parziale, della PAC;
- 3) l'ampliamento ai PECO avrà un impatto, probabilmente, limitato nei primi anni, ma successivamente porrà inevitabili problemi legati, sia alle condizioni di ritardo di sviluppo di tali Paesi, sia al rilevante peso agricolo di alcuni di essi. E' dunque probabile che, per la nostra agricoltura, ciò comporti da un lato una sensibile riduzione del sostegno comunitario – specie per le politiche sociostrutturali – e, dall'altro lato, un sensibile aumento della concorrenza sul mercato europeo.

In questa prospettiva appare necessario iniziare seriamente a riflettere su quelle che dovranno essere le strategie di politica agraria per il prossimo futuro. In questo senso appare fondamentale:

- 1) nel breve-medio periodo. Concentrare l'attenzione sulla revisione intermedia della PAC, facendo in modo che essa rimanga nei limiti già fissati e non precorra tempi e situazioni che dovranno maturare nei prossimi anni. In questo spirito appare necessario non forzare i tempi per una nuova riforma della PAC, ma creare le premesse, affinché, se necessario, essa sia rinviata al 2005 quando dovrebbe essere concluso il negoziato WTO e quando, soprattutto, sarà più chiaro il quadro conseguente l'ampliamento ai PECO e saranno assunte le decisioni di bilancio per il periodo finanziario 2007-2013;
- 2) nel periodo medio-lungo. Valutare la possibilità di spingere per una rinazionalizzazione anche parziale della PAC che, già nell'attuale quadro delle competenze istituzionali, può rappresentare la chiave di volta per realizzare la definitiva devoluzione delle competenze agricole dallo Stato alle Regioni. Una eventuale riconduzione agli Stati membri di parte delle competenze, o anche solo di una parte delle risorse necessarie all'attuazione della PAC condurrebbe, infatti, all'automatico trasferimento di tali compiti alle Regioni che avrebbero così la possibilità di esercitare pienamente e definitivamente le competenze che, già da tempo sono loro attribuite dalla Costituzione.

On. Giampaolo Dozzo  
Sottosegretario Ministero delle Politiche Agricole e Forestali