

*Editoriale*

*Health check: what next? Quali prospettive per la PAC.* di **Roberto Fanfani**

**1. Cinquanta anni di PAC: quasi tutti di riforme**

Per comprendere a fondo gli obiettivi e l'impostazione da dare alla nuova revisione della PAC del 2008 è necessario fare un breve esame dei principali cambiamenti e riforme che si sono susseguiti nel corso dell'ultimo mezzo secolo. Nel numero 2 del 2008 di EuroChoice si celebrano i 50 anni della PAC con diversi interventi che ne fanno risalire l'inizio alla Conferenza intergovernativa di Stresa del 1958. In realtà, la PAC, con le sue caratteristiche salienti, prese avvio nei primi *anni sessanta* con l'approvazione nel 1962 del regolamento che fissava il prezzo del grano. Con questo regolamento si avviava la politica di *sostegno dei prezzi*, con la fissazione di un prezzo del grano ai livelli di Germania e Italia (oltre 10 unità di conto per quintale), superiori di oltre il 50% rispetto ai prezzi mondiali. Cominciò così una politica protezionista i cui corollari sono stati, da un lato, il *sistema dei ritiri* dei prodotti dal mercato e, dall'altro, le *restituzioni* all'esportazioni sui mercati mondiali.

La politica di sostegno dei prezzi e la loro fissazione a livello europeo ha rappresentato l'elemento fondamentale per la realizzazione del *Mercato comune agricolo*, che si è completato nel corso degli anni sessanta con l'estensione di tale politica a gran parte della produzione agricola dell'Unione Europea (UE). Solo per il grano duro e l'olio d'oliva si applica un diverso strumento di intervento (*deficiency payment*) che comportava un sostegno più o meno diretto del reddito dei produttori.

Alla fine degli anni sessanta, si prende atto delle conseguenze della politica di sostegno dei prezzi. Infatti, la produzione agricola dell'Unione aumenta notevolmente, mentre i consumi alimentari cominciano a rallentare i loro ritmi di crescita annuale. La prospettiva di enormi e costose eccedenze si fa sempre più concreta e, al contempo, i redditi degli agricoltori non aumentano in modo tale da recuperare il divario rispetto agli altri settori. Con il *Memorandum Mansholt* del 1968, prende avvio la prima seria

proposta di riforma della PAC che si basa sostanzialmente sulla *ricerca di maggiore efficienza e competitività delle imprese agricole*, come elemento fondamentale per aumentare i redditi degli agricoltori. Allo stesso tempo si prevede di attuare una politica per *aiutare le regioni meno sviluppate*, dove l'attività agricola è ancora prevalente. L'attuazione di questa riforma nel corso degli anni settanta avrebbe consentito di ridurre drasticamente il sostegno dei prezzi agricoli a partire dagli anni ottanta ed evitato la costituzione di eccedenze.

*Negli anni settanta*, le necessità di una revisione della politica di sostegno dei prezzi si attenuano per la forte impennata dei prezzi dei prodotti agricoli a livello mondiale del 1972-74 (aumenti superiori, in termini reali, a quelli verificatisi recentemente nel 2007-2008). Il disordine sui mercati monetari, con la non convertibilità del dollaro in oro nel 1971 e la fine degli accordi di *Bretton Wood* nel 1973, portano l'economia mondiale e quella dei paesi europei in una fase di turbolenza e instabilità, che viene accentuata dalla prima crisi petrolifera del 1973. L'avvio di una lunga fase di inflazione, che si concluderà nel 1985, mette in secondo piano i problemi di politica agricola. La forte divaricazione dell'inflazione e dello sviluppo economico fra i singoli paesi dell'Unione Europea porta a svalutazioni progressive della lira e del franco ed alla rivalutazione del marco tedesco. Il mantenimento di un minimo di unitarietà nella fissazione dei prezzi porta all'introduzione delle cosiddette "monete verdi" ed all'applicazione dei *montanti compensativi* negli scambi agricoli fra i paesi membri. Ciò ha suscitato notevoli difficoltà e frammentato il mercato comune agricolo. In questa situazione di cambiamento completo del quadro di sviluppo economico dei singoli paesi dell'Unione e a livello internazionale, le indicazioni contenute nel *Memorandum Mansholt* non trovano applicazione pratica, se non nelle prime direttive strutturali del 1972 e, per le zone svantaggiate, del 1975. L'avvio di una politica di sviluppo rurale viene praticamente accantonata, mentre quella di sviluppo regionale viene ripresa timidamente solo dal 1975, con la costituzione del Fondo per lo sviluppo regionale (FESR).

*Negli anni ottanta*, tutti i problemi e le difficoltà della PAC vengono al pettine. Le spese della PAC aumentano in modo esponenziale e le eccedenze diventano sempre più ingestibili. Si avvia, quindi, tutta una serie di riforme e revisioni che cercano di risolvere le difficoltà emergenti. Si inizia nel 1982 con la *stabilizzazione dei prezzi agricoli*, bloccandone gli incrementi, mentre per il latte si instaura nel 1984 un regime

di “*quote*” di produzione (già applicate nel 1979 per lo zucchero). Nel 1988 si introducono gli “*stabilizzatori di bilancio*”, con cui si riducono i prezzi dei prodotti (cereali e proteaginosi in particolare) quando la produzione dell’UE supera una determinata quantità garantita. Per la prima volta si infrange dunque il principio della garanzia illimitata dei prezzi. Si introduce, contemporaneamente, una disciplina di bilancio che impone *un limite alla spesa complessiva della PAC* (incremento inferiore al 74% della crescita delle entrate dell’Unione). Negli anni ottanta, comincia ad affermarsi, in modo più coerente, una *politica di sviluppo rurale*, che prende corpo con i maggiori finanziamenti alla sezione Orientamento del FEOGA e l’inclusione dello sviluppo rurale (obiettivo 5b) fra gli obiettivi della politica strutturale di sviluppo regionale con la riforma dei fondi strutturali del 1988. Le pressioni per riformare la PAC si fanno più pressanti con l’avvio dei negoziati del commercio internazionale GATT (*Uruguay Round*) nel 1986, che, per la prima volta, si interessano alla liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli.

*Negli anni novanta*, la riforma della PAC viene stimolata, non solo dalle pressioni internazionali e dall’incremento delle spese, ma anche dai suoi effetti distributivi a danno dei consumatori, mentre, fra i beneficiari, circa l’80% dei contributi va a poco più del 20% degli agricoltori. La riforma del 1992 (*Mac Sharry*) abbandona, per la prima volta, il principio del sostegno dei prezzi agricoli come strumento fondamentale della PAC. Esattamente dopo 30 anni, il sostegno dei prezzi viene sostituito dallo strumento *del sostegno diretto dei redditi degli agricoltori*. Questo sostegno viene attuato con il pagamento di un “premio” al singolo agricoltore, per compensarlo della perdita dovuta alla riduzione dei prezzi. Il premio rimane però commisurato (accoppiato) all’attuazione delle singole produzioni e interessa in particolare i seminativi, i cui prezzi si riallineano a quelli del mercato mondiale. Per limitare la produzione e per i grandi produttori si introduce il finanziamento del ritiro obbligatorio delle terre dalla produzione (*set-aside*).

Con la riforma del 1992 cambiano gli effetti distributivi della PAC, con un vantaggio per i consumatori, in conseguenza del riallineamento dei prezzi a quelli più bassi del mercato mondiale. Il pagamento del premio evidenzia, con maggiore chiarezza, le caratteristiche della nuova PAC. In particolare, risaltano i vantaggi per i seminativi rispetto agli altri prodotti; si rende più chiara la distribuzione dei benefici fra gli agricoltori piccoli e grandi; infine, il sostegno della PAC diventa più evidente nella

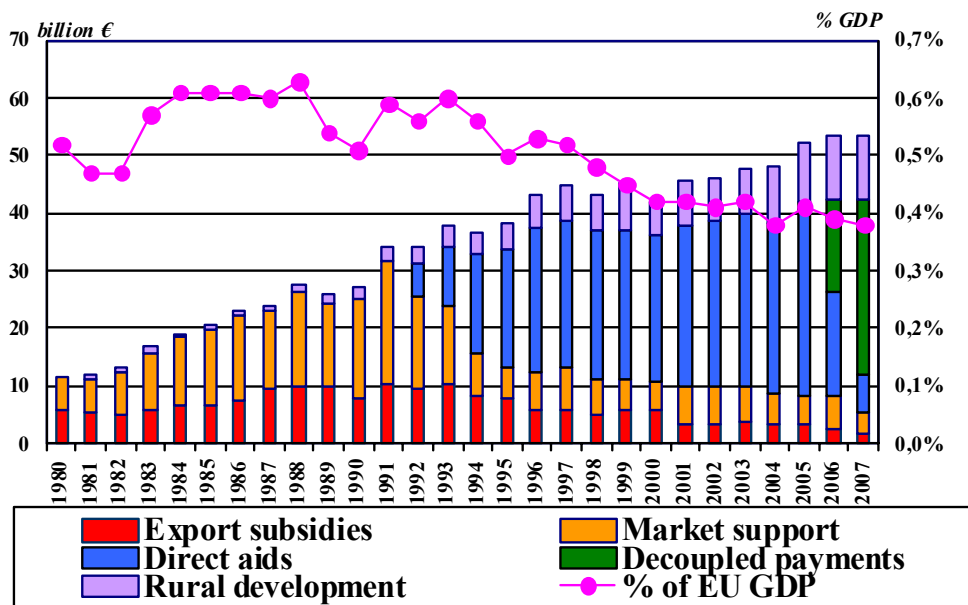
percezione dei cittadini europei. Tuttavia, il problema dell'equità nella distribuzione dei finanziamenti non migliora di molto, con il 75% dei finanziamenti che vanno al 25% delle aziende. *La politica di sviluppo rurale* subisce una nuova accelerazione nel 1993, anno in cui si riducono gli obiettivi e si concentrano i finanziamenti nelle regioni meno sviluppate e le politiche di sviluppo rurale acquistano una maggiore rilevanza ed autonomia.

## **2. *Il primo decennio del nuovo millennio***

Con l'inizio del nuovo millennio, la PAC continua a subire modifiche più o meno incisive. Prima con *Agenda 2000* e subito dopo con la Riforma di medio termine del 2003 (*Mid term review*). Questa riforma introduce nuovi importanti cambiamenti atti a rendere il finanziamento sempre più "disaccoppiato" dalla produzione, in modo da uniformarlo, fra l'altro, alle regole del WTO e a cominciare a collegare gli aiuti all'utilizzazione di pratiche eco-compatibili (condizionalità). Inoltre, vengono introdotte misure di modulazione per favorire il trasferimento dei finanziamenti a favore dello sviluppo rurale. Nel 2006 viene istituito uno specifico Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) che accorpa tutte le misure di sviluppo rurale e le rende autonome da quelle inserite nelle politiche di sviluppo regionale.

Con la Riforma di medio termine cambiano di nuovo gli strumenti di intervento e il sostegno dei prezzi accoppiato alle singole produzioni (dal 1992 al 2000) viene progressivamente sostituito da pagamenti diretti agli agricoltori disaccoppiati dalle singole produzioni. Il completamento di questo cambiamento costituisce uno degli assi portanti della nuova revisione, il cosiddetto *Health Check*, oggetto dell'attuale dibattito. Una visione sintetica dei cambiamenti degli strumenti e delle modalità di intervento della PAC dal 1980 al 2007 si ha nella figura seguente, ripresa dall'intervento di Haniotis T. *The Health Check of the CAP Reform, Assessing its Impacts and Implications*, effettuato recentemente al convegno organizzato a Bologna da AIEA2 e USDA su *The Economic Impact of Public Support to Agriculture* (Bologna, 19-21 giugno 2008). Al completo cambiamento degli strumenti della PAC si affianca un aumento consistente dei finanziamenti che però riduce la sua incidenza sul GDP dell'UE da circa lo 0,6% negli anni ottanta, a meno dello 0,4% negli anni più recenti.

**Figura 1: Finanziamenti della PAC e % sul GDP dell'UE**



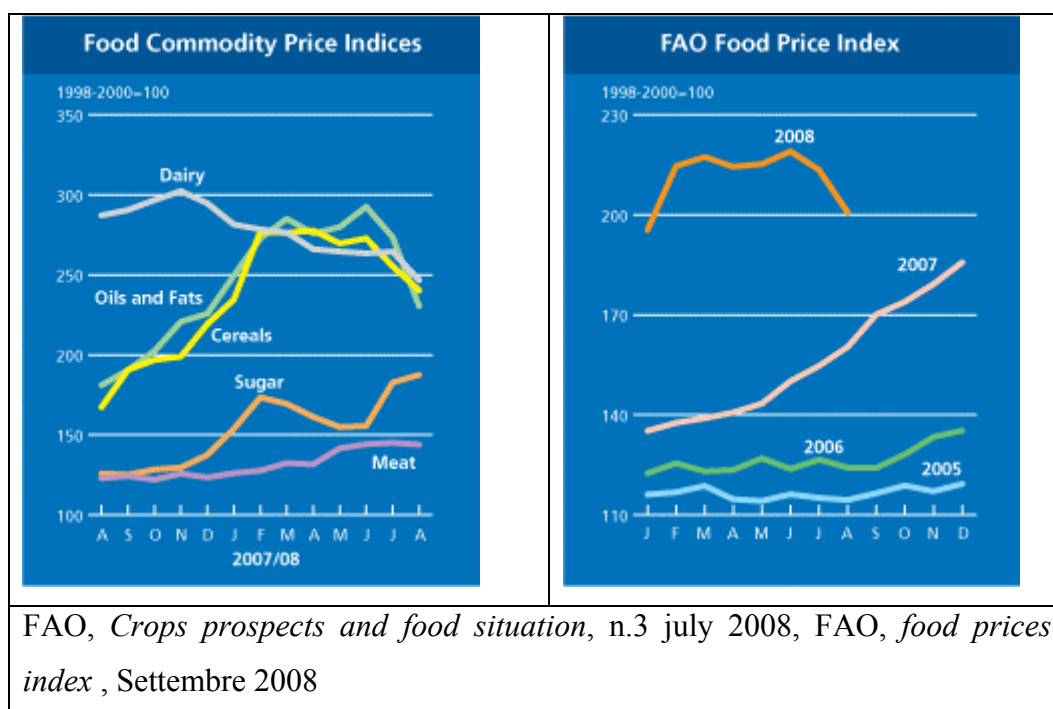
La formulazione delle prime ipotesi di riforma e la discussione che ne è seguita nella seconda metà del 2007, con il documento presentato dalla Commissione, ha visto il succedersi di avvenimenti che hanno modificato gli scenari di riferimento. Il più importante di questi cambiamenti è stato certamente quello che ha visto l'impennata dei prezzi delle principali *commodities* agricole a partire dalla seconda metà del 2007. Inoltre, sta entrando nel vivo la discussione sulla revisione del *budget* e delle politiche dell'UE, mentre altre innovazioni, importanti, anch'esse più o meno direttamente influenti sulla PAC, riguardano la recente approvazione del Farm Bill del 2008 (*Food, Conservation, and Energy Act of 2008*) ed il fallimento dei negoziati del WTO a Ginevra nel luglio 2008.

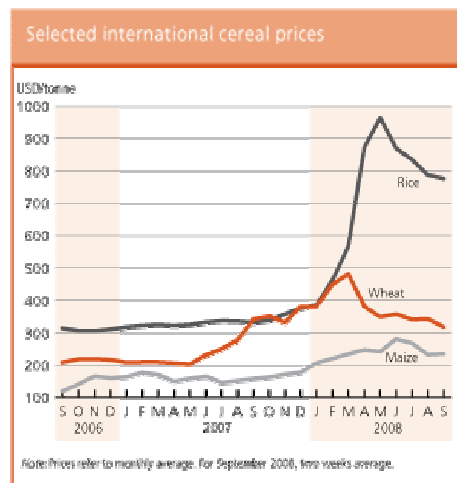
### 3. *L'aumento dei prezzi delle commodities e nuovi scenari*

L'aumento dei prezzi nel 2007 e nei primi mesi del 2008 è stato notevole e la sua importanza deriva dal fatto che ha riguardato tutte le principali *commodities* agricole

(grano, mais, riso e soia, fra i maggiori) le quali sono alla base della produzione agricola e alimentare del mondo intero. I prossimi mesi saranno cruciali per comprendere se la recente retromarcia dei prezzi agricoli, iniziata a maggio 2008 col grano e accentuatasi negli ultimi mesi per riso e mais e soia, si assesterà o meno su livelli decisamente più elevati degli anni precedenti. Significativa è anche la forte inversione di tendenza manifestata nello stesso periodo (luglio-settembre 2008) dal prezzo del petrolio, passato da quasi 150 dollari a poco più di 100 dollari al barile. L'inversione di tendenza nel prezzo del petrolio, per i suoi legami diretti e indiretti con molti *input* chimici utilizzati in agricoltura, dovrebbe contribuire a rallentare la forte pressione sui costi di produzione ed i redditi agricoli degli ultimi anni.

**Figura 2: Indice dei prezzi alimentari (FAO) e dei cereali**





Le previsioni congiunte della FAO e OECD per il 2017, effettuate ad aprile 2008, indicano che il livello dei prezzi delle *commodities* agricole, dopo una fase di sostanziale riduzione, si manterranno su livelli più elevati rispetto a quelli precedenti (prima del 2007). Anche le previsioni della Banca mondiale per il 2015 sono per una forte riduzione ed un ritorno a livelli simili e in alcuni casi più bassi a quelli elevati del 2007. Queste previsioni, basate sui rispettivi modelli econometrici di riferimento di queste Organizzazioni internazionali, hanno comunque una forte variabilità (dal 25 al 35% a seconda dei prodotti) determinata soprattutto dalle assunzioni sui parametri macroeconomici di base (crescita mondiale, aumento della popolazione, prezzo del petrolio, valore del dollaro rispetto alle altre monete). Tutte le previsioni, però, confermano una forte difformità dei prezzi delle diverse *commodities*. Infatti, i prezzi relativi si differenziano anche fra gli stessi prodotti cerealicoli (grano, mais e riso). I maggiori aumenti dei prezzi, che in un primo momento erano riservati al grano, hanno interessato successivamente il riso e più di recente il mais. Il rincaro del riso è dovuto alle maggiori esigenze alimentari dell'area asiatica in forte sviluppo economico e dalle maggiori difficoltà legate all'aumento della produzione per la richiesta di terra e irrigazione. L'incremento del prezzo del mais deriva dalle maggiori richieste nell'alimentazione animale e soprattutto dalle politiche di sviluppo delle bioenergie, in particolare l'etanolo, da parte degli USA. I prezzi relativi presentano un cambiamento anche fra il grande comparto dei cereali e quello legato alla soia e agli oli vegetali. La posizione relativa di particolare difficoltà si manifesta per le produzioni di carne, che solo di recente hanno manifestato significativi aumenti di prezzi. In generale, si assiste

ad una variazione dei prezzi fra le *commodities* legate alle produzioni delle zone temperate, rispetto agli altri prodotti e in particolare ai prodotti tropicali.

I forti aumenti dei prezzi del 2007 hanno contribuito ad incrementare i redditi degli agricoltori, i quali, a loro volta, sono tornati ad intensificare le produzioni e a migliorare le rese produttive. Tali effetti, assieme all'aumento delle superfici coltivate, hanno contribuito non poco all'aumento delle produzioni delle principali *commodities* nel corso del 2008. La crescita dei principali raccolti (grano, mais, riso) a livello mondiale ha concorso a calmierare il rincaro dei prezzi e ad avviare una fase di inversione di tendenza. Nell'ambito delle misure prese per aumentare la produzione va ricordata la decisione dell'UE che, al contrario degli U.S.A., ha consentito la coltivazione delle terre ritirate dalla produzione.

#### **4. *L'aumento dei prezzi delle commodities e le politiche agricole***

Il recente aumento dei prezzi delle principali *commodities* impone quindi nuove opzioni alle politiche agricole. Innanzi tutto, le politiche agricole dovranno essere sempre più attente all'evoluzione degli scenari mondiali, dei cui cambiamenti sono in parte responsabili, soprattutto per gli USA e l'UE, che rappresentano le principali aree commerciali di importazione e esportazione di prodotti agricoli. Gli andamenti futuri dei prezzi saranno certamente influenzati, sia dai cambiamenti degli elementi strutturali e congiunturali alla base degli aumenti recenti, ma anche e soprattutto da altri e più generali processi legati ai saggi di sviluppo della popolazione e della crescita economica nel resto del mondo.

Inoltre, occorrerà osservare anche i cambiamenti relativi dei prezzi fra le *commodities* agricole e quelle energetiche (petrolio in primis) che influiscono direttamente sui costi di produzione degli alimenti e sulle possibilità di sviluppo delle bioenergie. Infine, si dovranno tenere in attenta considerazione i limiti imposti dalla disponibilità di risorse relative alla terra, all'acqua e al capitale umano, che risultano spesso cruciali in molte parti del mondo per lo sviluppo, non solo della produzione agricola, ma anche industriale e civile.

La variazione dei prezzi, assoluti e relativi, dei prodotti agricoli riveste una particolare importanza soprattutto in una situazione in cui si porta quasi a compimento il "disaccoppiamento" del sostegno della PAC dalla produzione. Come noto, con il



disaccoppiamento le scelte degli agricoltori sono più direttamente influenzate dagli andamenti dei mercati, oltre che dalle condizioni strutturali e di specializzazione delle loro aziende. L'alterazione dei prezzi relativi, inoltre, influenza tutta la struttura produttiva e la stessa geografia dell'agricoltura, con vantaggi specifici per gli agricoltori di alcuni settori e con ripercussioni a livello di singoli paesi e regioni, a causa dei forti processi di specializzazione che caratterizzano l'agricoltura europea.

##### **5. *Alcuni riflessioni sulla conclusione dell'Heath Checks***

Nell'editoriale sul numero 1 del 2008 di questa rivista, la Commissaria Marianne Fischer Boel ha riassunto sia gli obiettivi generali che intende raggiungere, sia quelli di più lungo periodo che vorrebbe celebrare nel 2013, a dieci anni dalla conclusione della revisione a medio termine del 2003. I quattro traguardi da raggiungere sono schematicamente riassumibili in:

- un'agricoltura europea più competitiva, capace di fronteggiare le sfide della globalizzazione;
- un'agricoltura ancora più sostenibile, capace di soddisfare le aspettative del pubblico;
- lo sviluppo di tutto il potenziale delle aree rurali in termini ambientali e socio-economici;
- la capacità degli agricoltori e del sistema rurale di rispondere alle nuove sfide della globalizzazione.

Anche le difficoltà che ancora si frappongono alla conclusione del negoziato sono specificate chiaramente dalla Commissaria e ampiamente condivisibili. In particolare, l'aumento progressivo delle "quote" latte per accompagnarne il superamento definitivo nel 2015, l'utilizzazione delle politiche di mercato per assicurare agli agricoltori e ai loro redditi una rete di sicurezza (*safety net*), o, ancora, la modulazione progressiva per consentire all'interno della politica di sviluppo rurale di rispondere a quattro sfide emergenti riguardanti i cambiamenti climatici, la gestione delle acque, lo sviluppo delle energie rinnovabili e la protezione della biodiversità.

Se questi sono i modelli di intervento condivisibili, occorre però cominciare ad allargare l'orizzonte delle politiche agricole. Nella revisione della PAC è opportuno porsi alcune domande di fondo, le cui risposte possono costituire le linee guida per i

cambiamenti futuri, in modo da evitare quello “stillicidio” di modifiche e revisioni che hanno costituito una delle caratteristiche della PAC. Il superamento di una visione troppo settoriale della politica agricola è, quindi, ancora oggi all’ordine del giorno e, forse, fare delle riflessioni e proposte in questa direzione può essere un contributo importante proprio per celebrare i cinquant’anni della PAC. E’ quindi importante avviare una discussione su questi temi e, per quanto possibile, prenderli in considerazione nella conclusione dell’*Health Check*.

#### **6. “Salviamo il budget della PAC”**

Il grido di allarme che circola in questi ultimi mesi sembra più un comportamento da ultima spiaggia, che un’indicazione per rendere sostenibile e finanziabile la PAC in futuro. La posizione difensiva di tale atteggiamento, sottolineato senza mezzi termini anche dall’attuale presidenza di turno francese, può solo servire, ancora una volta, a tamponare le riforme strutturali e di più lungo periodo.

Infatti, non occorre dimenticare che, alla scadenza degli accordi presi per il periodo finanziario 2007-2013, tutta la politica comunitaria, e con essa quella agricola, sarà oggetto di grandi discussioni e ripensamenti. Il problema della sostenibilità finanziaria della PAC si intreccia strettamente con la revisione delle politiche comunitarie, le quali, sempre nel 2008-9, riguarderanno il bilancio complessivo dell’Unione (*budget review*). Forse, più che lanciare allarmismi, converrebbe ascoltare le richieste formulate nell’ambito della riforma del bilancio, che potrebbe rendere più accettabile e coerente la PAC fra le altre politiche europee del futuro. In particolare, è utile ricordare che con le strategie di Lisbona vengono sottolineati gli obiettivi occupazionali e l’aumento dei tassi di attività, soprattutto femminili, e vengono fornite le indicazioni per una crescita sostenibile e la conservazione e gestione delle risorse. Alcune proposte, già rese esplicite, suggeriscono un eventuale cofinanziamento nazionale della PAC, come già avviene con le misure di sviluppo rurale, le quali sono cofinanziate con fondi regionali o nazionali in misura dal 50 al 70%. Lo spostamento delle risorse dal Primo pilastro (premio unico e sostegno di mercato) al secondo Pilastro (misure per lo sviluppo rurale), evidenziato in precedenza, rappresenta, di fatto, una tendenza verso un maggior grado di cofinanziamento della PAC.

Le attese per la riforma della PAC sono grandi, soprattutto in considerazione della sua rilevanza nel bilancio dell'UE. Serve ricordare che, nel bilancio del 2007 dell'UE, le spese per la Politica agricola e lo sviluppo rurale ammontano a 55 miliardi di euro, pari a oltre il 44% del bilancio complessivo di quasi 124 miliardi dell'Unione. La struttura delle spese per la politica agricola si è modificata profondamente dal 2004, soprattutto per effetto dell'applicazione della riforma di medio termine ed anche per gli effetti dell'allargamento. Nel 2007 gli esborsi per interventi sui mercati si riducono notevolmente, a poco più di 5,7 miliardi. Prevalentemente sono destinati alle produzioni vegetali, mentre aumentano notevolmente gli aiuti diretti agli agricoltori (premio unico), che superano i 36 miliardi di euro, di cui oltre 30 miliardi di aiuti diretti disaccoppiati (*decoupled*), che quindi vengono erogati indipendentemente da cosa, quanto e se si produce. Restano solo 6 miliardi ancora accoppiati a produzioni specifiche. Le spese per lo sviluppo rurale superano i 12,4 miliardi e arrivano a rappresentare il 22% delle uscite totali della PAC.

Il mantenimento di tali spese al livello attuale deve essere accompagnato dal perseguimento di obiettivi più generali di sviluppo, non solo dell'agricoltura, ma anche al perseguimento di obiettivi più generali di sviluppo economico, sociale e civile dell'Unione, senza tralasciare la sua rilevanza e responsabilità nei processi di globalizzazione.

## **7. *Il principio di equità***

Uno degli elementi fondamentali per giudicare una politica economica riguarda i suoi effetti e, più in particolare, la distribuzione dei benefici e degli oneri a fronte dell'impegno finanziario della politica stessa. Le discussioni molto spesso si sono fermate a considerare le grandi categorie dei beneficiari (agricoltori) e dei possibili svantaggiati (consumatori). Questa impostazione è sempre stata troppo schematica. Occorre, invece, prendere atto che all'interno delle diverse categorie (beneficiari e non) sono presenti forti differenziazioni, che vedono spesso approfondire le discrepanze nella distribuzione dei redditi e quindi di benefici e svantaggi. La modulazione e la regionalizzazione rappresentano elementi fondamentali per regolare e raggiungere principi di maggiore equità.

Soffermandosi, per il momento, dal lato degli agricoltori e dell'agricoltura, è opportuno fare alcune valutazioni sul premio unico, che costituisce oramai l'asse portante della PAC, con quasi il 65% dell'intero bilancio annuale, almeno nel 2007. Il premio unico, come noto, è stato calcolato sulla base del riferimento storico degli aiuti ricevuti in precedenza dai singoli agricoltori (2001-2003). In questo modo si sono consolidate le posizioni di rendita e le sperequazioni esistenti fra le diverse produzioni e tipologie aziendali.

La maggiore equità nella distribuzione degli aiuti dovrebbe, quindi, passare attraverso un sistema di "modulazione" che attenui il fatto che circa il 75% degli aiuti va oggi a poco più del 20% dei beneficiari. E' curioso notare come lo stesso problema sia stato sollevato contemporaneamente anche dagli Stati Uniti nel corso delle discussioni per l'approvazione del nuovo *Farm Bill* del 2002. Negli USA, la sperequazione è, per certi aspetti, ancora più forte a favore degli agricoltori più grandi e efficienti (75% degli aiuti va al 10% delle aziende) e a livello territoriale (50% degli aiuti va a soli otto Stati). I diversi modi di applicare la modulazione sono quindi cruciali nel perseguire maggiori obiettivi di equità nel sostegno pubblico all'agricoltura. Infatti, la modulazione, soprattutto se resa obbligatoria, può essere attuata con diverse modalità, che vanno dalla fissazione di un tetto massimo al premio unico per agricoltore (come effettuato negli USA col *Farm Bill*), a un sistema di riduzione progressivo a partire da una soglia minima (come nelle proposte fatte con l'*Health Check*).

L'applicazione della modulazione porta con sé anche il problema della destinazione dei fondi che vengono, per così dire, "risparmiati". La discussione prevalente riguarda la destinazione di questo "tesoretto", come si direbbe in Italia, alla politica di sviluppo rurale che, rispetto al passato, assumerebbe una maggiore importanza, anche finanziaria, oppure a misure diverse a favore dei mercati, sulla scia dell'esempio di analoghe misure introdotte negli USA (pagamenti anti-ciclici, e *safety net*).

Una strategia possibile potrebbe essere quella di creare un Fondo per la gestione degli interventi a favore di politiche di mercato aggiuntive rispetto a quelle già in corso e che dovrebbero partire dalla qualità e sicurezza degli alimenti. Queste politiche dovrebbero acquistare una specifica visibilità per essere comprensibili e apprezzabili anche da parte dei consumatori. Rilevanti, inoltre, sono gli interventi per contrastare gli effetti negativi della forte variabilità dei redditi degli agricoltori, così come le azioni a finalità mutualista, che riguardino particolari filiere produttive o ampie realtà territoriali o

distretti in crisi o ristrutturazioni, oltre naturalmente ai disastri naturali. Le politiche per favorire la concentrazione dell'offerta potrebbero essere estese in modo da contribuire ad un maggior potere contrattuale degli agricoltori all'interno delle singole filiere agricole. In questi casi, naturalmente, occorrerà applicare quel principio di sussidiarietà fra interventi Europei, nazionali e regionali, molte volte evocato, ma quasi mai applicato.

L'applicazione di misure di "regionalizzazione" del premio unico hanno anch'esse effetti di redistribuzione dei benefici. In particolare, le misure di regionalizzazione vanno ad attenuare i vantaggi che nel passato hanno favorito gli agricoltori e le regioni con maggiori seminativi e agricoltura più produttiva. Questi vantaggi sono stati cristallizzati con la loro erogazione in base ai risultati storici dei sussidi ricevuti nel 2000-2001, i quali si basavano ancora sull'impostazione della riforma Mac Sharry del 1992. La regionalizzazione degli aiuti, ed una sua più o meno profonda applicazione a seconda del riferimento a medie nazionali o regionali, riguardano i problemi del riequilibrio dell'impatto della PAC a livello territoriale, fra zone ad agricoltura ricca ed aree ad agricoltura svantaggiata o in difficoltà strutturali. Pertanto, la regionalizzazione interessa direttamente lo sviluppo territoriale dell'agricoltura, a cui fino adesso è stata data una risposta parziale fra gli obiettivi di politica agricola. La discussione fra regionalizzazione e programmi di sviluppo rurale si intreccia proprio con queste problematiche e dovrà, per i prossimi anni, essere avviata su nuove basi di maggiore integrazione e complementarietà.

La politica di sviluppo rurale, infatti, anche se ha acquistato ulteriore importanza e viene considerata il "secondo pilastro" della PAC, non sembra essere per il momento sufficiente a mantenere un maggiore equilibrio o a contrastare il declino e marginalizzazione di molte zone rurali. Guardando, infatti, all'interno dei programmi di sviluppo rurale delle regioni italiane (PSR), più dei tre quarti dei finanziamenti sono destinati agli assi della competitività e delle misure ambientali, mentre quelli specifici per le aree rurali sono nettamente minoritari. Da questo punto di vista, la costituzione nel 2006 di uno specifico Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) per il periodo di programmazione 2007-2013, pur consentendo di migliorare le finalità e l'applicazione delle misure, rischia di isolarsi dai problemi più generali dello sviluppo economico locale finanziato dai Fondi strutturali, e ciò è particolarmente vero nelle regioni interessate all'obiettivo convergenza.

## **8. I nuovi obiettivi e le finalità delle politiche**

Gli obiettivi generali di politica agricola rinnovati dall'*Health Check* vedono rafforzarsi le esigenze della qualità e sicurezza degli alimenti, da un lato, e la maggiore attenzione ai problemi ambientali e di sviluppo sostenibile, dall'altro. Questi obiettivi delineano un modello di sviluppo della produzione agricola e alimentare europeo che si rende sempre più distintivo nel panorama mondiale.

Per rendere questi intenti ancora più evidenti e coerenti con lo sviluppo della società europea, occorre ampliare le politiche, al fine farle diventare accettabili e condivisibili da parte dei cittadini e dei consumatori, i quali dovrebbero condividere questa specifica visione europea dell'agricoltura e dell'alimentazione. È necessario, quindi, individuare alcune linee di politica economica e alimentare che rendano coerenti le linee di sviluppo e le finalità della politica agricola stessa. Proviamo a indicare alcune di queste politiche.

Innanzitutto, è fondamentale riconoscere il diverso impatto che l'alimentazione ha sulle famiglie, proprio per le differenze che esistono nella distribuzione dei redditi familiari e soprattutto per la diversa incidenza dell'alimentazione nei bilanci familiari. Una politica di sostegno alle famiglie a basso reddito e persone in difficoltà (nel *Farm Bill* degli USA è compreso il programma di *Food Stamps*) può essere attuata come elemento di salvaguardia verso possibili aumenti nei prezzi dei prodotti agricoli (come quelli verificatori di recente), ma anche come elemento per rendere più coerente e equa una politica che punta al riconoscimento, anche economico, della qualità e sicurezza dell'alimentazione.

La trasmissione dei prezzi dal produttore al consumatore, lungo le diverse catene alimentari o filiere, ha acquisito, infatti, una rilevanza sempre maggiore per i suoi effetti distributivi, sia all'interno delle filiere stesse, sia per i problemi collegati allo sviluppo dell'inflazione e del benessere di quelle famiglie. Intervenire in questo settore significa favorire quelle azioni di sostegno ai mercati che rendono più efficienti i passaggi e permettono di ridurre i costi di transazione. Allo stesso tempo, le misure che "accorciano" le filiere possono rappresentare un contributo non solo alla riduzione dei costi dell'alimentazione, ma anche a contribuire al risparmio energetico.

## **9. *L'educazione alimentare e l'orientamento ai consumi***

Le politiche per l'affermazione di una significativa caratteristica distintiva dell'agricoltura europea nel panorama mondiale deve fare riferimento al contributo rilevante che l'agricoltura può dare ai problemi legati a nutrizione, dieta, salute e qualità della vita; vale a dire alle problematiche che interessano quotidianamente i cittadini europei. Di fatto, è sempre più evidente e riconosciuto l'apporto significativo dell'alimentazione nella prevenzione di alcune importanti malattie e disfunzioni e nel miglioramento dei fabbisogni nutrizionali della popolazione.

Pertanto, l'estensione della politica agricola ai problemi alimentari diventa sempre più necessaria per affermare lo stesso modello europeo di produzioni sicure e di qualità maggiormente rispettose delle risorse naturali. Basta ricordare che, se non si affermano politiche di educazione alimentare, il riconoscimento della qualità, della tipicità e dei modi di produzione non sarà più percepito dai futuri consumatori, che già oggi faticano a conoscere la stagionalità delle produzioni e ancora di più le caratteristiche dei prodotti tipici.

L'educazione alimentare e l'orientamento dei consumi devono diventare elementi da diffondere nelle scuole, negli Enti e nelle comunità pubbliche e private. Collegare gli aspetti della qualità delle produzioni agricole e degli alimenti con i problemi della salute e del benessere dei consumatori rappresenta la vera sfida futura, che consentirà di superare la visione riduttiva della salvaguardia del budget della PAC e di poter contare su un rapporto costruttivo e duraturo fra agricoltori, consumatori e cittadini.

Ovviamente, altri grandi temi chiedono di essere affrontati e inseriti nelle nuove linee politiche per l'agricoltura e l'alimentazione. Menzioniamo, a proposito, i problemi controversi, quali le bioenergie o gli organismi geneticamente modificati, oppure la rilevanza della formulazione di una politica estera agroalimentare che è oggi la più grande area commerciale del mondo.

Affrontare tematiche così complesse, alcune delle quali sono state brevemente accennate in precedenza, richiede l'avvio di sempre più attente e dettagliate analisi di "visione" strategica sui cambiamenti che interesseranno i problemi strutturali dell'agricoltura e dell'alimentazione dei paesi europei nei prossimi decenni. A questi studi ed analisi va dedicata un'attenzione maggiore da parte delle Istituzioni europee,

nazionali e regionali, e in particolare andranno coinvolti e resi consapevoli anche tutti gli attori e protagonisti interessati al sistema agroalimentare europeo.