



# *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE

## **“PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA PAC: LA PROPOSTA ITALIANA”**

### **UN’EUROPA PIU’ FORTE, UNA PAC PIU’ SEMPLICE**

A 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma è necessario rilanciare l’azione europea, a partire da una più forte politica agricola comune. L’agricoltura, che fu uno degli assi fondamentali dell’accordo del 1957, si trova oggi ad affrontare sfide nuove, sempre più impegnative. Produrre di più con meno dovrà essere il principio cardine ispiratore anche dei processi di riforma che ci troviamo ad affrontare. Con questo documento l’Italia vuole offrire una prima riflessione sulle prospettive e sulle azioni concrete per attuare i principi della Pac e per dare reale tutela ai milioni di agricoltori europei che garantiscono la produzione di cibo per 500 milioni di cittadini. La nuova Europa dovrà nascere anche con una politica sull’agricoltura più moderna, più semplice, più sostenibile sotto il profilo sociale, economico e ambientale.

I principi ispiratori e gli obiettivi della Pac sono ancora attuali e condivisibili. E’ quindi auspicabile che la riforma *post* 2020 della PAC continui ad essere ispirata agli obiettivi di Europa 2020, nonché ai nuovi impegni dell’Agenda 2030, in particolare, mirando a:

1. una produzione alimentare di qualità e un reddito adeguato agli agricoltori;
2. una gestione delle risorse naturali in grado di assicurare la produzione di beni pubblici e contrastare gli effetti del cambiamento climatico;
3. uno sviluppo territoriale attento agli equilibri socio-economici e ambientali, per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali e lo sviluppo locale.

Parallelamente alla consultazione pubblica sulla riforma della PAC promossa dalla Commissione europea, i cui risultati saranno resi disponibili a partire dal prossimo mese di luglio, in Italia si sta sviluppando un dibattito molto approfondito, che coinvolge il Parlamento nazionale, le varie Istituzioni, le Organizzazioni professionali e di filiera e la società civile. C’è, quindi, una notevole attenzione sul tema e le aspettative sulla prossima riforma sono molto elevate.

In questo ambito, è importante che la PAC si inquadri in un contesto innovativo, in modo da contribuire efficacemente al conseguimento di molteplici obiettivi che vanno ben oltre i confini

settoriali. L'agricoltura europea non può essere infatti valutata solamente in un'ottica produttivistica; costituisce un bene comune, capace di generare nuove forme di welfare e di servizi pubblici, oltre che costituire un presidio ambientale, territoriale e del paesaggio.

## **INVESTIRE IN AGRICOLTURA PER RAFFORZARE L'UE**

Per queste ragioni, è necessario assicurare risorse adeguate nel prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP), indipendentemente dagli effetti della *Brexit* sul bilancio comunitario, da utilizzare per sostenere una spesa agricola non indifferenziata, ma rivolta alla tutela del reddito degli agricoltori, al sostegno della qualità e tracciabilità dei prodotti alimentari, alla gestione sostenibile e razionale delle risorse naturali, alla diversificazione delle attività agricole e alla valorizzazione dei territori rurali.

Per conseguire questi risultati, è necessario disporre di una PAC più efficiente ed efficace, in cui l'allocazione delle risorse tra Paesi sia coerente con gli obiettivi da perseguire.

Da questo punto di vista, **l'utilizzo della superficie agricola come unica chiave di ripartizione delle risorse finanziarie destinate ai pagamenti diretti costituisce un criterio inadeguato** rispetto agli obiettivi da raggiungere, in particolare riguardo alla crescita sostenibile e l'occupazione.

Un pagamento fondato solo sulla superficie non è un incentivo a "chi lavora" e a "chi investe", ma una rendita a "chi possiede" e rischia di soffocare lo sviluppo del settore e il necessario ricambio generazionale. Questo è un punto fondamentale nel prossimo negoziato.

In questo contesto, vanno considerati soprattutto i criteri in linea con gli obiettivi della nuova PAC, in particolare l'occupazione, gli investimenti e il valore aggiunto. La PAC deve essere una leva per chi crea opportunità di lavoro, investe, innova e protegge l'ambiente, in linea con il fondamentale obiettivo di crescita sostenibile riassunto con il principio "produrre di più con meno".

La PAC, così come è impostata oggi, non riesce sempre ad offrire risposte soddisfacenti, né agli operatori, che hanno bisogno di certezze economiche, né ai cittadini, che chiedono un collegamento chiaro, diretto e misurabile tra risorse pubbliche impiegate e beni comuni prodotti. Gli strumenti a disposizione devono, quindi, essere riorganizzati e profondamente semplificati.

## **IL PRIMO PILASTRO: NUOVI STRUMENTI DI GESTIONE DEL RISCHIO**

Il sistema dei pagamenti diretti deve essere semplificato e reso maggiormente flessibile.

Le diverse componenti ambientali della PAC dovranno essere rese più semplici, più efficaci e più adattabili alle singole realtà territoriali. Il modello basato su misure obbligatorie del primo pilastro (condizionalità e greening) e misure facoltative dello sviluppo rurale (agroambiente e indennità per svantaggi naturali) risulta poco efficace, molto complesso e a volte contraddittorio, anche a causa della diversità dei soggetti coinvolti nella gestione.

La componente accoppiata dei pagamenti diretti deve essere in grado, in un quadro di semplificazione e sussidiarietà, di fornire sostegni mirati a settori sensibili e strategici, anche in funzione di pagamenti anticiclici.

Le recenti crisi di mercato hanno dimostrato come gli attuali strumenti di gestione delle crisi siano obsoleti, costosi e non in grado di fornire risposte adeguate, tempestive ed efficaci. Un nuovo quadro di riferimento è quindi necessario, migliorando l'efficacia dei diversi strumenti disponibili per renderli più aderenti alle esigenze del settore agricolo.

Le misure di gestione del rischio, trasferite al secondo pilastro della PAC con la riforma del 2014, risultano ancora poco diffuse, anche perché troppo complesse e scarsamente adeguate a salvaguardare il reddito degli agricoltori; devono pertanto essere potenziate, semplificate e inserite in un contesto programmatico diverso dallo sviluppo rurale.

### **FONDARE UN TERZO PILASTRO SULLE OCM PER MIGLIORARE I RAPPORTI DI FILIERA**

E' importante che la futura PAC consideri con maggiore attenzione la problematica della distribuzione del valore lungo la catena alimentare, nel cui contesto l'agricoltura ne costituisce sempre la parte più debole. La riforma della PAC deve costituire l'occasione per rafforzare gli strumenti disponibili, prevedendo, ad esempio, l'estensione del modello delle Organizzazioni comuni di mercato ad altri settori produttivi, come il latte, la carne o i cereali, sia per migliorarne la competitività, sia per incrementare la capacità di adattamento alle turbative dei mercati.

Le attuali OCM hanno infatti dimostrato di saper sostenere efficacemente un processo di riorganizzazione di lungo periodo basato sull'innovazione e sull'orientamento al mercato, permettendo il superamento definitivo di profonde situazioni di crisi.

Basti pensare, ad esempio, ai risultati raggiunti dalla Organizzazione comune di mercato nel settore vitivinicolo, che ha consentito di abbandonare definitivamente una politica decennale di assistenzialismo basata sullo smaltimento di eccedenze attraverso costose misure di distillazione.

Un analogo discorso può essere fatto per l'OCM ortofrutta, che costituisce un evidente modello positivo per le imprese europee, in termini di miglioramento strutturale e di capacità di aggregazione.

E' quindi giunto il momento di allargare il perimetro di riferimento delle attuali OCM ad altri settori produttivi, come latte, carne, cereali e riso, qualificando questa modalità di intervento in un vero e proprio **terzo pilastro della Politica agricola comune**.

In questo modo, sulle nuove OCM potranno essere concentrati, opportunamente potenziati, gli strumenti di gestione delle crisi, le misure di gestione del rischio più innovative, le politiche di sostegno agli investimenti, oltre a strumenti *ad hoc* per favorire la promozione e l'internazionalizzazione.

Infine, indipendentemente dal numero dei pilastri della futura PAC, si devono trovare soluzioni concrete ai problemi del ricambio generazionale e dell'occupazione giovanile nel settore agricolo e agroalimentare. La questione giovani in agricoltura è una sfida che la PAC futura non può mancare.

## **SEMPLIFICARE LO SVILUPPO RURALE**

Il secondo pilastro rappresenta la componente della PAC più direttamente allineata agli obiettivi strategici dell'Unione; lo sviluppo rurale è, infatti, una politica con precise ricadute territoriali, fortemente orientata alla competitività e all'innovazione ed è fondamentale per garantire l'occupazione e la tenuta socio-economica delle aree più fragili.

L'Italia attribuisce da sempre grande importanza a questa politica, tanto che la dotazione finanziaria complessiva per il periodo 2015–2020 (quota comunitaria + quota nazionale) è la più alta della Ue a 28.

E' necessario, quindi, che la dotazione di risorse finanziarie venga almeno confermata nella futura PAC.

Tuttavia, la politica di sviluppo rurale deve essere profondamente semplificata, sia a livello di programmazione che di gestione. Si tratta di un tema prioritario: gli operatori chiedono regole semplici e tempi certi.

Infatti, a fronte di un quadro economico in continua evoluzione, è cruciale evitare periodi di blocco dei finanziamenti pubblici e gravi discontinuità tra periodi di programmazione consecutivi. In quest'ottica, è necessario sviluppare meccanismi tali da garantire maggiore continuità di accesso ai finanziamenti, assicurando erogazioni in tempi congrui e agevolando la transizione tra una programmazione e quella successiva.

## **GIOVANI, AREE INTERNE E MONTAGNA: FOCUS PER IL FUTURO DEI TERRITORI RURALI EUROPEI**

La nuova PAC dovrà necessariamente avere più attenzione al ricambio generazionale, con una dotazione specifica più alta per l'insediamento di under 40 in agricoltura e per accompagnare la crescita e il consolidamento di queste imprese. Questo tema intreccia in maniera inevitabile quello delle aree interne e montane dei Paesi Ue, dove c'è bisogno di maggior coordinamento tra i vari strumenti a disposizione e di interventi che siano più efficaci nella lotta allo spopolamento. Il futuro di tanti territori rurali europei dipende dalle scelte di politica agricola che verranno compiute per la prossima programmazione. Gli strumenti destinati alle aree più fragili devono essere rafforzati, per garantire la presenza e il mantenimento dell'attività agricola e la gestione forestale sostenibile.

È necessario quindi semplificare le modalità di programmazione e prevedere maggiore flessibilità per gli Stati membri a programmazione regionalizzata, consentendo:

- la definizione di regole realmente comuni tra Politica di coesione e Politica di sviluppo rurale, almeno sulle modalità di programmazione, ammissibilità delle spese, liquidazione e rendicontazione dei pagamenti, controllo, monitoraggio e valutazione;
- la riduzione delle informazioni e degli adempimenti necessari per l'approvazione e la modifica dei programmi e regole più flessibili per la loro gestione, valutando la possibilità di adottare modalità già sperimentate nella programmazione di alcune OCM (es. vino);

- la programmazione finanziaria nazionale delle risorse, valutando la possibilità di una gestione nazionale relativamente agli obiettivi di spesa.

### **IL MODELLO AGRICOLO EUROPEO: VALORIZZARE L'ORIGINE E LA DISTINTIVITA'**

La distintività del modello agricolo europeo si manifesta in termini di sicurezza alimentare, salute dei consumatori, rispetto di regole chiare nel settore ambientale, salute pubblica e benessere animale.

Quest'insieme di regole è però percepito dagli agricoltori troppo spesso come un limite alla competitività del settore agroalimentare europeo, sempre più esposto alla concorrenza dei mercati internazionali, dove le produzioni sono a volte realizzate nel rispetto di regole molto più blande (fitosanitario, sanità e benessere animale, ecc.).

E' giunto il momento di valorizzare adeguatamente queste caratteristiche del modello agricolo europeo attraverso un concreto incremento della trasparenza per dare la possibilità ai consumatori di conoscere e di riconoscere chiaramente i prodotti ottenuti nel rispetto di queste regole più stringenti e fare sì che i meccanismi di mercato possano operare correttamente. Si tratta di un elemento ancora carente nel processo di orientamento al mercato della PAC, iniziato nel 2003. Questo fattore risulta tanto più importante per quei settori maggiormente esposti agli effetti degli accordi commerciali con paesi terzi, in particolare: riso, ortofrutta e carne bovina.

### **INNOVAZIONE: LA SFIDA DELL'AGRICOLTURA DI PRECISIONE E DELLA RICERCA AGRICOLA**

Grande importanza riveste l'innovazione e il ruolo che i PEI possono svolgere nei processi di trasferimento delle conoscenze a livello aziendale e territoriale. L'Europa deve colmare un gap di sviluppo rispetto ad altri Paesi competitor e c'è bisogno di investimenti mirati a carattere Ue per sviluppare piattaforme di elaborazione dei Big data agricoli, per dare continuità alla ricerca e al sostegno delle biotecnologie innovative e sostenibili, agli investimenti in tecnologie e agricoltura di precisione.

Per difendere il patrimonio europeo di biodiversità che caratterizza le nostre agricolture servono risorse adeguate e programmi di lungo periodo. Si tratta di una componente fondamentale per garantire il miglioramento delle performance del settore agricolo e forestale ed accelerare anche il raggiungimento degli obiettivi ambientali della politica agricola comune.