

La politica agricola e rurale sotto la guida della Commissaria Mariann Fischer Boel



Commissione europea
Agricoltura e Sviluppo rurale

Introduzione

Quando, in una bella giornata di luglio del 2004, ho ricevuto nella mia fattoria in Danimarca la telefonata che mi offriva la possibilità di diventare Commissaria europea per l'Agricoltura e lo Sviluppo rurale, ho sentito in cuor mio che questa sarebbe stata una delle più grandi responsabilità della mia vita.

A volte i meccanismi della politica agricola e rurale possono apparire estranei ai cittadini comuni. Eppure proprio questa politica è presente quotidianamente nella loro vita.

Puntualmente, i nostri agricoltori riforniscono di cibo la tavola dei 500 milioni di cittadini dell'UE – cibo che deve essere sano e di qualità. I nostri agricoltori gestiscono circa la metà del territorio dell'UE (e quasi l'80 per cento, insieme ai silvicoltori), e perciò dobbiamo a loro la maggior parte dei nostri splendidi paesaggi. L'agricoltura può essere un potente alleato nella lotta contro i cambiamenti climatici – soprattutto perché fornisce preziose energie da fonti rinnovabili. Per di più, poiché oltre la metà dei cittadini dell'UE vive in zone rurali, le misure volte a rafforzare il tessuto sociale ed economico di tali zone rappresentano elementi essenziali, e non meri strumenti facoltativi.

La Politica Agricola Comune (PAC) dell'UE si occupa di tutti questi aspetti, e durante il mandato della Commissione Barroso, dal 2004 al 2009, la PAC ha subito un'evoluzione, di pari passo all'Unione europea nel suo insieme.

Abbiamo guidato con attenzione la PAC, in modo che facesse fronte in maniera costante alle sfide emergenti – come le esigenze di rafforzare la competitività del settore agricolo, di fare della tutela dell'ambiente un pilastro della politica agricola e di rispondere alla crisi alimentare internazionale.

Abbiamo fatto ordine nella gestione quotidiana della PAC – rendendola più semplice, più sana, più forte, più visibile al pubblico. Tutto questo è successo mentre ci occupavamo dell'integrazione di dodici nuovi Stati membri nell'UE nel nostro sistema agricolo.

Abbiamo trasposto i principi della PAC riformata nel contesto internazionale, cercando soluzioni per sostenere il commercio e la sicurezza alimentare in tutto il mondo.

Questo lavoro ha assorbito tutto il mio tempo in questi cinque anni, e alla fine di questo periodo provo una grande soddisfazione! Nessuna politica raggiunge mai la perfezione, ma la PAC – una delle politiche comuni dell'Unione di più antica tradizione – ha realizzato un proficuo cambiamento ed è nelle condizioni ideali per avanzare nel futuro.



Quando sono entrata in carica, nel 2004, si era da poco aperto un nuovo capitolo nella storia della PAC.

La riforma decisa nell'infuocata estate del 2003 aveva consentito di elaborare i piani di una radicale ricostruzione della PAC, volta a promuovere un'agricoltura competitiva, rispondente al mercato e sostenibile in una realtà rurale sana e operosa.

La principale innovazione è stata il cosiddetto **“disaccoppiamento” dei pagamenti a sostegno del reddito degli agricoltori**. Sin dal 1992 l'UE aveva continuato a snellire i tradizionali meccanismi della PAC destinati a sostenere i prezzi agricoli, orientandosi a favore dell'erogazione di pagamenti diretti a sostegno del reddito degli agricoltori, a carico del bilancio dell'UE. La riforma del 2003 ha sostanzialmente reciso il nesso fra quei pagamenti e la produzione: gli agricoltori che percepiscono pagamenti disaccoppiati possono scegliere che cosa e quanto produrre, senza che ciò influisca sull'entità dei pagamenti disaccoppiati. In virtù di questo nuovo sistema – noto come regime di Pagamento Unico – gli agricoltori basano le proprie decisioni riguardanti la produzione su segnali inviati dal mercato, anziché su quelli politici provenienti dagli uffici di Bruxelles. Questa circostanza ha dato loro un forte incentivo a diventare più competitivi e ha prevenuto l'insorgere di distorsioni di mercato.

La seconda innovazione introdotta dalla riforma del 2003 riguarda il **collegamento del sostegno del reddito con il rispetto delle norme relative alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e alla salute pubblica**, tramite un sistema noto come **“condizionalità”**. In base a questo sistema, gli agricoltori potrebbero subire una riduzione del sostegno del proprio reddito per un anno se non rispettassero le norme pertinenti. La condizionalità ha stabilito un legame più stretto fra il sostegno del settore agricolo e le attese del pubblico.

Importante è stata anche la decisione di **trasferire mezzi finanziari dal sostegno del reddito degli agricoltori alla politica di sviluppo rurale dell'UE**, una componente essenziale della PAC. Questo nuovo sistema di trasferimenti – noto come “modulazione” – nonostante il modesto livello iniziale, ha reso disponibili dei fondi preziosi destinati alle aree rurali comunitarie nel loro insieme.

Grazie a queste innovazioni e ad altri cambiamenti, la riforma decisa nel 2003 ha gettato delle ottime fondamenta per il futuro. Negli anni successivi all'introduzione della riforma il mio compito non era quello di scalzare quelle fondamenta e sostituirle con altre: dovevo invece consolidarle, per poi costruire sulla loro base, aiutando la PAC a dare i suoi frutti in un mondo in via di cambiamento.

Ho avuto in mente tre principi essenziali:

- **la PAC doveva far progredire l'agricoltura europea verso livelli ancora più alti di competitività e di reattività al mercato** – mettendo le decisioni in materia di produzione saldamente nelle mani degli agricoltori, invece di lasciarle in quelle degli amministratori;
- **la PAC doveva affrontare l'insieme delle esigenze delle zone rurali** – non soltanto quelle dell'agricoltura;
- **in particolare, la PAC doveva riflettere la crescente attenzione per le questioni ambientali, fra cui i cambiamenti climatici.**

Tali principi costituivano il banco di prova sul quale verificare l'idoneità degli strumenti a nostra disposizione a operare nella realtà dei nostri giorni.

In una prima fase abbiamo esaminato tre settori della PAC che la riforma del 2003 non aveva toccato: **zucchero, ortofrutta e settore vitivinicolo**. Inizialmente questi settori erano stati omessi in parte a causa delle loro singolari peculiarità, e in parte perché l'idea di riformarli presentava enormi difficoltà politiche. Ma era importante lasciare che le onde della riforma della PAC raggiungessero anche questi settori, conformemente ai principi esposti sopra.

Abbiamo anche preso delle misure per rinforzare la **politica di sviluppo rurale**, predisponendola a dare risultati più coerenti ed equilibrati, rispondenti ai chiari obiettivi stabiliti per il nuovo periodo finanziario 2007-2013.

Durante il mio mandato è poi giunto il momento di riesaminare la PAC nel suo insieme. Questo riesame, che è conosciuto come **“valutazione dello stato di salute della PAC”**, ha portato a ulteriori aggiustamenti della politica, intesi a garantire che la PAC riformata stesse funzionando come previsto e stesse affrontando le sfide del XXI secolo.



La riforma del settore dello zucchero

Quando ho assunto il mandato di Commissaria europea nel novembre 2004, il settore dello zucchero era stato gestito più o meno nello stesso modo da circa 40 anni, sostenendo un prezzo interno dello zucchero di gran lunga superiore ai prezzi dei mercati mondiali, per preservare la produzione in tutti i paesi dell'Unione.

Tuttavia erano comparse varie crepe. Benché l'UE non godesse di un vantaggio comparato nella produzione dello zucchero, la nostra politica stava creando ampie eccedenze che venivano esportate con sussidi – e ciò non era ben visto da molti dei nostri partner commerciali. Era tempo di rimodellare il sistema per renderlo più favorevole a una produzione competitiva e sostenibile, nonché più compatibile con le esigenze dei produttori mondiali di zucchero nostri partner commerciali – fra i quali in particolare i più poveri fra i paesi in via di sviluppo. La pressione a rimodellare il sistema in questo senso divenne tanto più forte dopo che un gruppo di esperti dell'Organizzazione mondiale del commercio definì illegali certi aspetti della nostra politica.

Molti sostenevano che il settore dello zucchero non poteva essere riformato. Invece l'abbiamo riformato. **Le modifiche convenute nel 2005 hanno tagliato il prezzo di riferimento dello zucchero comunitario del 36 per cento** per diversi anni. Questa circostanza ha contribuito a riportare l'industria dello zucchero dell'UE in una situazione di equilibrio sostenibile e più naturale con il mercato del resto del mondo – un equilibrio raggiunto con il passaggio dell'Unione da esportatore a importatore netto. L'inserimento dei bieticoltori nel regime di pagamento unico ha dato loro un sostegno in linea con l'esigenza di competitività e vincolato altresì al rispetto delle norme ambientali (tramite la condizionalità).

Le riforme stanno anche finanziando **programmi di ristrutturazione** nelle zone in cui gli zuccherifici hanno chiuso – aiutando i lavoratori licenziati a trovare nuovi posti di lavoro e rimettendo in buone condizioni ambientali i siti degli stabilimenti dismessi.



La riforma del settore ortofrutticolo

I produttori ortofrutticoli dell'UE coltivano e vendono prodotti che sono essenziali per una dieta sana e rappresentano il 17 per cento del valore della produzione agricola comunitaria. Ma il settore stava scricchiolando sotto la pesante pressione esercitata dalla rete distributiva e dalla concorrenza internazionale. Il settore aveva bisogno di un rafforzamento: è stata questa la principale motivazione di un pacchetto di riforme del settore ortofrutticolo, deciso nel **giugno 2007**.

Le riforme danno ai coltivatori ulteriori incentivi a raggrupparsi in **"organizzazioni di produttori"** che possono negoziare con le reti di distribuzione da una posizione di maggiore uguaglianza. Oggi le organizzazioni di produttori hanno a disposizione ulteriori strumenti: in particolare, la Commissione le ha incaricate di gestire le crisi di mercato tramite programmi di smaltimento e altri metodi. L'aumento di potere è accompagnato dall'aumento di responsabilità: ad esempio, oggi le organizzazioni di produttori devono destinare alla cura dell'**ambiente** una certa quota del loro bilancio.

I pagamenti di sostegno, che precedentemente venivano corrisposti all'industria di trasformazione, vengono convertiti, nel corso di un periodo di transizione, in pagamenti disaccoppiati agli agricoltori nell'ambito del **regime di pagamento unico**, per favorire l'orientamento al mercato dell'attività agricola e la sua compatibilità con le esigenze ambientali.

Un aspetto della riforma stimolato fortemente da emergenti bisogni pubblici è stato il mandato a predisporre il programma **frutta nelle scuole**, che l'UE ha adottato nel **novembre 2008**.

Nell'UE circa 22 milioni di bambini sono in sovrappeso e circa 5 milioni sono obesi. Questi dati aumentano ogni anno – con serie conseguenze per la salute.

Una dieta inadeguata contribuisce ad aggravare il problema: la maggior parte degli abitanti dell'UE non consuma il minimo quotidiano di 400 grammi di frutta e verdura, raccomandato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il programma "frutta nelle scuole" dell'UE favorisce la diffusione delle buone idee e pratiche che alcuni Stati membri hanno già adottato per conto proprio. Il programma finanzia la distribuzione di frutta e verdura nelle scuole, nonché il sostegno ai programmi volti a insegnare agli scolari, ai genitori e ai docenti i principi di una sana alimentazione. Entrambe tali misure dovrebbero incoraggiare il miglioramento delle abitudini alimentari. Quindi il programma offre ai produttori uno sbocco costante, soddisfacendo al tempo stesso un urgente bisogno pubblico. Gli Stati membri che decidono di partecipare al programma devono anche contribuire a finanziarlo – in misura minore nel caso dei paesi meno ricchi.

D'altro canto, nel **dicembre 2006** l'UE ha deciso di **riformare** il sistema di assistenza ai **produttori di banane**. Questi ultimi si trovano per lo più nei territori d'oltremare dell'UE: Guadalupa, Martinica, Madeira e Isole Canarie (quattro delle cosiddette "regioni ultraperiferiche").

Abbiamo abolito il vecchio sistema di sostegno dei prezzi delle banane – un sistema che isolava i produttori dai segnali inviati dal mercato e scoraggiava la competitività. Per aiutare i produttori a fronteggiare un sistema mondiale più competitivo, abbiamo invece assegnato dei fondi aggiuntivi al **programma POSEI**, nel cui ambito ciascuna regione ultraperiferica progetta la propria "cassetta degli attrezzi" con cui assistere i propri agricoltori.



La riforma del settore vitivinicolo

Il settore vitivinicolo è un fiore all'occhiello dell'agricoltura comunitaria. L'Unione europea produce alcuni dei vini più famosi e più amati del mondo, e molti dei suoi stupendi e suggestivi paesaggi sono caratterizzati da decine di migliaia di vigneti curati amorevolmente.

Eppure da anni nel settore vitivinicolo stavano affiorando vari problemi. Molti produttori erano ostacolati da normative troppo restrittive; il settore perdeva quote di mercato, sottratte da vigorosi concorrenti extraeuropei; le eccedenze di vino si mantenevano elevate; e una proporzione eccessiva del bilancio PAC del settore veniva spesa per finanziare misure opinabili e costose – ad esempio, circa 500 milioni di euro all'anno per sovvenzionare la distillazione di vini che non avevano compratori.

Molti affermavano che la riforma del settore vitivinicolo – al pari di quella del settore dello zucchero – era impraticabile per motivi politici. Eppure nel **dicembre 2007** l'UE ha approvato un pacchetto di riforme per riportare il settore vitivinicolo in condizioni sostenibili a lungo termine.

Si sta eliminando gradualmente la concessione di sussidi per la distillazione delle eccedenze di vino, e i fondi sono destinati invece a un vasto assortimento di misure, fra le quali gli Stati membri possono scegliere, volte a rendere il settore vitivinicolo più competitivo e a curare l'aspetto paesaggistico legato alla coltivazione della vite.

Un importante passo di preparazione alla liberalizzazione è costituito da un "programma triennale di estirpazione" su base volontaria – dotato di forti salvaguardie ambientali – che offre un compenso monetario ai produttori non competitivi che desiderano estirpare i propri vigneti e uscire dal settore. Questa misura equilibra il mercato.

A partire dal 2016 **i produttori competitivi avranno una maggiore libertà di impiantare nuovi vigneti**, beneficiando così della domanda globale crescente.

Si sta inoltre inserendo il settore vitivinicolo nel regime di pagamento unico, cosicché i viticoltori che hanno partecipato al programma di estirpazione possano beneficiare di un sostegno che consenta loro di rispondere alle sollecitazioni del mercato, incoraggiandoli al tempo stesso ad avere cura dell'ambiente.

Per effetto delle modifiche apportate alle regole di etichettatura, oggi i consumatori possono comprare vini europei identificati soltanto dalla varietà del vitigno e dall'annata (ossia senza le etichettature "denominazione d'origine protetta" o "indicazione geografica protetta"). Questa modifica mette i produttori europei su un piano di parità con i loro concorrenti che per molti anni hanno beneficiato di questa facilità.

Importante è anche **la riforma del settore comunitario delle acquaviti**, decisa ugualmente nel dicembre 2007. Fra l'altro questa riforma ha introdotto l'obbligo **di un'etichettatura della vodka molto più chiara per i consumatori**, risolvendo così un'annosa controversia fra produttori di vodka di diversi paesi dell'UE. La vodka ottenuta dai cereali o dalle patate è etichettata semplicemente "vodka"; negli altri casi, è etichettata come "vodka prodotta da....".

La riforma della politica di sviluppo rurale

L'agricoltura è il cuore pulsante dell'Europa rurale; ma non basta il cuore per formare un corpo. Per contribuire a dare alla popolazione dell'UE una realtà rurale sana e viva - con suoli, aria e acqua puliti, dotata di una serie di opportunità economiche e popolata da comunità in cui sia piacevole vivere - la PAC si avvale di una forte politica di sviluppo rurale.

Definita spesso "il secondo pilastro della PAC" (essendo il "primo pilastro" costituito dai pagamenti a sostegno del reddito corrisposti agli agricoltori e dagli strumenti di mercato), la politica di sviluppo rurale considera le zone rurali come un insieme organico. Queste zone coprono oltre il 90 per cento del territorio dell'UE e accolgono oltre la metà della sua popolazione.

Nel **2005** l'UE ha deciso una serie di cambiamenti destinati a potenziare la sua politica di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013.

Le modifiche hanno chiarito le finalità generali della politica, così definite: stimolare la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura; salvaguardare le zone rurali e l'ambiente; contribuire ad ampliare la gamma dei

posti di lavoro disponibili e migliorare la qualità della vita nelle zone rurali.

Attualmente tutti gli Stati membri sono tenuti a utilizzare la politica di sviluppo rurale in modo più equilibrato che in passato, ad esempio, devono spendere almeno il 25 per cento del proprio bilancio di sviluppo rurale in misure di natura ambientale.

Inoltre, la maggior parte degli Stati membri deve spendere almeno il 5 per cento del proprio bilancio per finanziare **progetti ideati dalle popolazioni locali** - secondo il cosiddetto "metodo Leader". In passato questo metodo è stato ha prodotto alcune idee molto ingegnose, pensate per risolvere specifici problemi locali.

La semplificazione della struttura finanziaria della politica di sviluppo rurale ha consentito di eliminare le enormi difficoltà amministrative del passato. Al tempo stesso, un nuovo quadro strategico sta contribuendo a garantire che le misure di politica rurale adottate dai vari Stati membri non siano in contrapposizione fra loro, bensì in armonia, nell'insieme dell'UE.



La valutazione dello stato di salute della PAC

Nel 2007 era ormai chiaro che la PAC avrebbe tratto dei benefici da una revisione generale, per quattro ragioni.

Primo, mettendo in pratica le riforme adottate formalmente nel 2003 avevamo acquisito una specifica esperienza in materia.

Secondo, dodici nuovi Stati membri avevano aderito all'UE, apportandovi nuove forme di diversità.

Terzo, i mercati agricoli avevano continuato a svilupparsi, mentre la globalizzazione continuava a estendersi e intensificarsi.

Quarto, era necessario prestare maggiore attenzione alle sfide che andavano emergendo, come i cambiamenti climatici.

Queste considerazioni sono state all'origine della **valutazione dello stato di salute della PAC**, un pacchetto di aggiustamenti adottato nel **novembre 2008**, in virtù del quale la PAC è rimasta fedele allo spirito delle riforme del 2003, nonostante il mutamento di circostanze.

Nell'agenda del dibattito sulla valutazione, i cambiamenti climatici hanno avuto un'elevata priorità. Nel corso di colloqui separati i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno convenuto che l'UE dovesse tagliare almeno del 20 per cento le sue emissioni di gas a effetto serra entro il 2020. Gli agricoltori dovranno contribuire al conseguimento di questo obiettivo, adattandosi al tempo stesso ai cambiamenti climatici già in atto.

E' stato subito chiaro che la politica di sviluppo rurale dell'UE avrebbe fornito gli strumenti più idonei per aiutare le aziende agricole e le altre entità economiche rurali a far fronte alle seguenti sfide incombenti:

E' stato subito chiaro che la politica di sviluppo rurale dell'UE avrebbe fornito la gli strumenti più idonei ad aiutare le aziende agricole e le altre entità economiche rurali a far fronte alle seguenti sfide incombenti:

- lottare contro i **cambiamenti climatici** e al tempo stesso adattarvisi;
- **gestire le risorse idriche** con maggior cura;
- fornire e utilizzare **energia rinnovabile**;
- preservare la **biodiversità** e
- perseguire l'innovazione in tutti i campi suddetti.

A questi compiti prioritari l'UE aggiunse quello di **sostenere l'adeguamento economico nel settore lattiero-caseario**. Dopo la valutazione dello stato di salute della PAC; su richiesta dei capi di governo, la Commissione ha analizzato in dettaglio le opzioni per aiutare il settore lattiero-caseario nel mezzo di una crescente crisi di mercato.

Le soluzioni realistiche di questi problemi necessitavano finanziamenti supplementari. Pertanto un elemento chiave dell'accordo sulla valutazione dello stato di salute prevede che, entro il 2012 (nel quadro della modulazione), **gli agricoltori dell'UE daranno alla politica di sviluppo rurale un contributo supplementare pari al 5 per cento dei pagamenti a sostegno del reddito**, contributo da destinare al finanziamento di progetti che contribuiscano ad affrontare i compiti elencati sopra.



Un ulteriore 4 per cento viene trasferito annualmente da tutti i pagamenti a sostegno del reddito superiori a 300 000 euro. Questa disposizione afferma infine il principio di “progressività”, a lungo invocato dal pubblico, in base al quale gli agricoltori che ricevono dal bilancio comunitario elevati sostegni del reddito devono dare “contributi” maggiori ai progetti d’interesse pubblico generale.

(Per di più l’UE ha deciso di fornire, nel 2009 e nel 2010, un ulteriore finanziamento di oltre 1 miliardo di euro per contribuire ad affrontare le sfide suddette e diffondere l’uso delle connessioni Internet a banda larga nelle zone rurali, nel quadro del Piano Europeo di Ripresa Economica).

Per rafforzare ulteriormente l’orientamento al mercato del settore agricolo, la valutazione dello stato di salute della PAC **aumenta la percentuale dei pagamenti disaccoppiati.** E per compiere un passo avanti verso un regime di sostegno più uniforme, meno basato sul riferimento storico dei sussidi, gli Stati membri hanno la facoltà di adattare la base di riferimento per la ripartizione dei pagamenti nel loro territorio – ad esempio, calcolandola come media dei pagamenti per ettaro.

La valutazione dello stato di salute della PAC sta anche eliminando le restrizioni che limitano la libertà degli agricoltori di rispondere ai segnali del mercato. È stato abolito l’obbligo di “ritirare” dalla produzione una parte dei seminativi, e si stanno ampliando le quote latte in preparazione della loro eliminazione, prevista per il 2015.

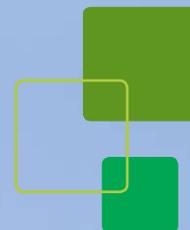
Infine, si sta ridimensionando il ricorso ai **meccanismi tradizionali di regolazione dei prezzi agricoli** – come gli acquisti temporanei e l’ammasso pubblico di prodotti – cosicché **la loro influenza è avvertita soltanto in periodi di crisi.** Tali meccanismi sono dunque una componente di una rete di sicurezza, e non più normali fattori di determinazione dei prezzi.

La valutazione dello stato di salute della politica agricola comune ha rappresentato un’esperienza preziosa in sé, ma ha anche fornito delle precise indicazioni per il futuro in cui la PAC dovrà evolvere ulteriormente.

Sembra assai probabile che in quel futuro la politica di sviluppo rurale rappresenterà un’arma ancora più importante nel nostro arsenale di misure atte ad affrontare varie sfide. Trovare i mezzi finanziari destinati a potenziarla continuerà dunque a costituire un compito essenziale.

Al tempo stesso, le richieste di maggiore “uniformità” nel regime di pagamento unico, non soltanto all’interno degli Stati membri, ma nell’insieme dell’UE, figurano saldamente all’ordine del giorno della politica agricola dell’UE.

Infine, l’UE sta decisamente abbandonando il tentativo di indirizzare l’andamento a lungo termine dei prezzi agricoli, orientandosi invece verso l’utilizzo degli strumenti di mercato come semplice rete di sicurezza unicamente per i periodi di crisi. Questa evoluzione proseguirà.

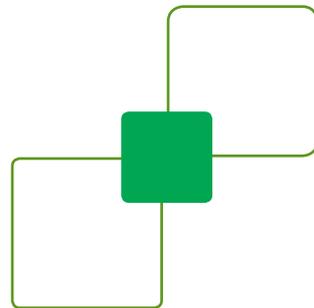


Fa parte del lavoro di qualsiasi politico immaginare e valutare nuove idee e nuove soluzioni per i problemi. Ma in quel lavoro rientra un altro compito essenziale: garantire che le misure siano eseguite, giorno dopo giorno, in modo competente.

Per quanto riguarda il funzionamento quotidiano della PAC, ritengo che il pubblico si aspetti tre cose:

- che la politica sia gestita secondo **buoni principi** e in modo rigoroso;
- che l'applicazione della politica sia **trasparente** e
- che la politica sia più **semplice** possibile.

Io e i miei collaboratori abbiamo preso molto sul serio queste aspettative durante il mandato della Commissione Barroso, e gli sforzi compiuti in questa direzione hanno rafforzato la PAC.



I principi giusti



Un tempo la PAC era strettamente associata, almeno nella percezione del pubblico, alla produzione su larga scala di beni di base, senza tener conto della domanda di mercato. In certi casi l'UE aveva costituito notevoli scorte, pubbliche e private, di determinate merci – da cui sono nate certe espressioni pittoresche, come “la montagna di burro dell'UE”, “il lago di vino dell'UE” e via dicendo.

Quando la Commissione Barroso entrò in carica, le riforme della PAC stavano già attenuando questo problema. Tuttavia le nuove regole ci avevano lasciato ancora un notevole spazio all'utilizzo di vari strumenti di mercato dell'UE – quali l'intervento pubblico (l'acquisto temporaneo di eccedenze di prodotti) e i sussidi all'esportazione.

Settimana dopo settimana, mese dopo mese, abbiamo utilizzato **con prudenza** i nostri strumenti di mercato. Quando si sono manifestate delle crisi non abbiamo esitato a intervenire per alleggerire la situazione utilizzando le reti di sicurezza a nostra disposizione. Ad esempio, **abbiamo reagito prontamente quando i casi di influenza aviaria e di contaminazione da diossina hanno scosso la fiducia**

e provocato crolli dei prezzi. Ma abbiamo evitato di imporre costantemente i nostri strumenti al mercato ed abbiamo **fatto in modo che le “montagne” di merci, se mai fossero ricomparse, venissero rapidamente spianate.**

Ad esempio, fra gennaio 2005 e maggio 2009 abbiamo ridotto le scorte pubbliche di cereali da poco meno di 10 milioni di tonnellate a meno di 2 milioni – e le modifiche introdotte grazie alla valutazione dello stato di salute della PAC ci consentiranno di mantenerne sotto stretto controllo la quantità totale in futuro. Abbiamo altresì ridotto di circa un milione di ettolitri la scorta pubblica di alcol di origine vinica e abbiamo abolito qualsiasi obbligo di acquistarne ulteriori quantità in futuro. Abbiamo svuotato i magazzini pubblici di latte scremato in polvere nel 2006 e di burro nel 2007 – anche se nel 2009 un mercato molto debole sta obbligandoci a effettuare qualche acquisto. Non vi sono state scorte pubbliche di carne durante il mandato della Commissione Barroso.

In questo modo abbiamo controllato le scorte, senza ricorrere pesantemente a strumenti di mercato. Fra il 2005 e il 2009 abbiamo dimezzato il tasso di sussidio all'esportazione di carne di manzo. A maggio 2009 non avevamo concesso alcun sussidio all'esportazione di cereali dal settembre 2006, o all'esportazione dello zucchero dall'ottobre 2008. Nel 2007 avevamo azzerato i sussidi all'esportazione di tutti i prodotti lattiero-caseari, pur avendoli temporaneamente reintrodotti nel 2009 nell'intento di controllare la crisi del mercato. Abbiamo anche abolito i sussidi all'esportazione dei prodotti ortofrutticoli e del vino, nel quadro delle riforme dei rispettivi settori. Inoltre il ritiro dei prodotti ortofrutticoli dal mercato comunitario ha registrato un forte calo, e la recente riforma adottata dal Consiglio dovrebbe consolidare questo cambiamento.

È significativo il fatto che abbiamo realizzato tutto ciò mentre dodici nuovi Stati membri nell'UE integravamo il



sistema agricolo dell'UE, risolvendo i problemi occasionali quando si presentavano e cogliendo potenziali benefici dell'allargamento del mercato agricolo comunitario.

Il nostro uso giudizioso degli strumenti di mercato è strettamente legato a un approccio della gestione della PAC che ha spostato in misura crescente l'accento **dalla quantità alla qualità**. Questo spostamento si è manifestato chiaramente anche in altri modi.

Ad esempio, **l'UE ha lanciato il regime di distribuzione di latte nelle scuole**, che incoraggia gli scolari a consumare prodotti lattiero-caseari nutrienti, con la promozione della distribuzione nelle scuole. Precedentemente i prodotti ad alto tenore di materie grasse ottenevano una maggiore quantità di sussidi rispetto ai prodotti a basso tenore di materie grasse – il che rifletteva la necessità di trovare uno sbocco per le eccedenze di grasso lattiero prodotto nell'UE. Adesso la situazione è cambiata e per stimolare più efficacemente l'interesse degli scolari, il regime offre una gamma più ampia di prodotti, includendovi ad esempio yogurt alla frutta e formaggi aromatizzati.

Anche il nuovo programma comunitario **frutta nelle scuole** è un esempio di programma di "distribuzione" imperniato sulle esigenze del pubblico, anziché semplicemente su quella di smaltimento dei prodotti.

Un altro importante passo avanti nella gestione della politica agricola riguarda l'agricoltura biologica. Da gennaio 2009 sono state istituite nuove normative che hanno stabilito chiaramente i principi della produzione biologica in tutti i 27 Stati membri, sulla base di norme armonizzate. Ad aprile 2009 è stato lanciato un concorso per la progettazione di un nuovo logo biologico comunitario che sarà utilizzato a partire dal luglio 2010.

Infine, per rafforzare lo spostamento dell'agricoltura comunitaria dalla quantità alla qualità, nell'**ottobre 2008** la Commissione ha avviato una consultazione su tutti gli aspetti della **politica di qualità dei prodotti agricoli** – fra cui le normative fondamentali del settore agricolo, le disposizioni in materia di commercializzazione e di etichettature con indicazioni di origine geografica. Nel maggio 2009 i risultati della consultazione erano serviti come base per tratteggiare a grandi linee le proposte della nuova politica, che saranno portate avanti dalla Commissione entrante. In futuro, ancor più di oggi, la qualità sarà l'arma più potente degli agricoltori dell'Unione nell'arena della concorrenza mondiale, e la PAC evolverà in modo da riflettere in misura crescente questo elemento.



Sana gestione finanziaria e trasparenza



In quanto politica “comune”, la PAC continua ad assorbire una quota elevata del bilancio dell’UE, anche se questa quota diminuisce di anno in anno. Ciò rende tanto più importante adoperarci costantemente affinché ogni centesimo del bilancio della PAC sia speso per i fini stabiliti. Per questo motivo, sotto la guida della Commissione Barroso, l’applicazione di sani principi di gestione della PAC è stata sorretta dal **rigore finanziario**.

Abbiamo ottenuto buoni risultati. Ogni anno la Corte dei Conti europea verifica in se i fondi del bilancio dell’UE sono stati spesi correttamente. Come si poteva immaginare, la soglia da superare è stata fissata a un livello molto elevato per ottenere una dichiarazione positiva: in ogni settore della politica, la Corte emette una “dichiarazione positiva” soltanto se il 98 per cento della spesa è esente da irregolarità. Durante il mio mandato, abbiamo elevato la quota di fondi comunitari spesi nel settore agricolo che ha superato questa soglia. Per quanto concerne il bilancio del 2007, la Corte ha emesso una dichiarazione positiva in merito a tutta la spesa relativa al “settore agricolo” (in altri termini, i pagamenti diretti a sostegno del reddito degli agricoltori dell’UE e la spesa per l’utilizzo degli strumenti di mercato). Adesso il tasso complessivo di irregolarità rilevato a proposito della spesa per il “settore agricolo” e lo sviluppo rurale è vicino al 2 per cento.

Continueremo a perseverare nello sforzo di eliminare le irregolarità da tutte le categorie di spesa della PAC – così come continueremo a recuperare il denaro che è stato speso irregolarmente.

Anche se le istituzioni comunitarie garantiscono che i fondi del bilancio dell’Unione siano spesi correttamente, i contribuenti vogliono giustamente sapere per che cosa e a beneficio di chi si stanno spendendo quei fondi – che in pratica sono il loro denaro.

Nel marzo 2008, l’UE ha adottato nuove regole che hanno elevato la trasparenza dei pagamenti originati dalla PAC a un livello senza precedenti. Dall’aprile 2009 tutti gli Stati membri sono tenuti a pubblicare nei propri siti web gli elenchi dei beneficiari di finanziamenti forniti dalla PAC. Per ciascun beneficiario i siti web specificano le generalità, il comune di residenza e il valore del finanziamento ricevuto (diviso in tre categorie di spesa). Il sito web EUROPA dell’UE contiene i collegamenti per accedere ai siti web nazionali.

Infine, abbiamo riformato le norme sugli **aiuti di Stato all’agricoltura**.

L’agricoltura europea riceve un sostegno finanziario soprattutto dal bilancio dell’Unione – ma anche, occasionalmente, dai governi nazionali e regionali. È essenziale impegnarsi per garantire che tali aiuti statali siano conformi alle norme, ai fini della parità delle condizioni di concorrenza. Inoltre gli aiuti statali devono armonizzarsi con le misure comunitarie in materia di agricoltura e sviluppo rurale, nonché con le regole che disciplinano il commercio internazionale. La riforma del regime degli aiuti di Stato contribuirà al conseguimento di questi risultati.

Inoltre la riforma eleva la soglia “de minimis” da 3 000 a 7 500 euro. Questa soglia finanziaria al di sopra della quale i governi devono chiedere l’autorizzazione per erogare un aiuto di Stato rappresenta un importante elemento di flessibilità – e il suo nuovo livello più elevato, è molto più realistico.



Semplificazione

Per alimentare 500 milioni di abitanti dell'Unione europea, fornire altre materie prime essenziali e tutelare le zone rurali, la PAC necessita di sistemi e di regole. Tuttavia dobbiamo fare in modo che questi sistemi e queste regole siano quanto più utili e più semplici possibile – un impegno che per me è stato altamente prioritario. Molte delle riforme realizzate negli ultimi anni hanno per loro natura favorito la semplificazione (come ha fatto, ad esempio, il disaccoppiamento del sostegno al reddito degli agricoltori). Per giunta vari progetti hanno mirato specificamente alla semplificazione.

Nel **2007** la Commissione ha attuato una vasta semplificazione della legislazione in materia di politica agricola, fondendo 21 insiemi di norme di mercato concernenti differenti prodotti agricoli in un solo corpo di norme – quelle che regolano **“l'organizzazione comune unica dei mercati agricoli”**.

Questa operazione ha ridotto di quasi tre quarti il numero degli articoli di legge collegati. Ha reso molto più chiara la politica relativa ai mercati agricoli, accrescendone sensibilmente la coerenza.

Inoltre l'UE ha continuato a lavorare sulla **semplificazione della condizionalità** – il sistema che riduce i pagamenti a

sostegno del reddito degli agricoltori che non osservano certe norme in materia di tutela dell'ambiente, benessere degli animali e salute pubblica. Ad esempio, abbiamo eliminato dal sistema diverse regole che hanno poco o nulla a che fare con l'attività agricola.

Un altro esempio eloquente degli interventi mirati alla semplificazione riguarda il settore degli **ortofrutticoli**. Fino al luglio 2009, la commercializzazione di 36 tipi di prodotti ortofrutticoli era regolamentata da altrettante norme specifiche. Era famosa, ad esempio, la norma per cui un cetriolo non poteva essere venduto se era troppo “curvo” – cosicché un buon alimento non riusciva a raggiungere i supermercati.

La Commissione ha abolito le norme di commercializzazione per 26 tipi di prodotti ortofrutticoli, e ora sono i produttori a decidere quali regole applicare. Rimangono in vigore in tutta l'Unione le utili disposizioni relative ai 10 prodotti restanti, ma anche gli esemplari che non soddisfano i requisiti possono essere venduti, con un'etichettatura appropriata. Ciò significa che le normative non impediranno più la commercializzazione di prodotti perfettamente commestibili e gustosi soltanto perché hanno una forma piuttosto singolare.

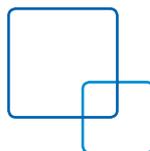


L'UE non vive e non opera nel vuoto. Neppure la sua agricoltura vive o opera nel vuoto: è collegata al resto dell'economia globale da una vasta rete di fili sottili. L'UE esporta regolarmente prodotti agroalimentari per un valore di circa 70 miliardi di euro all'anno e sta diventando un esportatore netto nel settore. Poiché l'UE si sta specializzando sempre più nella produzione di beni finiti ad alto valore aggiunto, a scapito dei prodotti di base, questa evoluzione favorevole dell'agricoltura comunitaria non crea pressioni per i produttori agricoli del mondo in via di sviluppo. Comunque l'UE importa dai paesi in via di sviluppo una quantità di prodotti agricoli maggiore di quella che ne importano Stati Uniti, Canada, Giappone, Australia e Nuova Zelanda messi insieme.

A causa di questi forti legami commerciali, la struttura della PAC ha delle conseguenze per il resto del mondo – al pari delle politiche agricole di altri paesi industrializzati.

Questi fatti sono stati oggetto di un'attenzione crescente a partire dal 2007, ossia da quando le impennate dei prezzi alimentari hanno minacciato la salute e la stabilità sociale in molti dei paesi più poveri del mondo.

Durante il mandato della Commissione Barroso la necessità di un atteggiamento responsabile verso il resto del mondo nell'elaborare e applicare le misure agricole e di sviluppo rurale ha modificato sostanzialmente l'approccio comunitario ai negoziati commerciali – multilaterali e bilaterali – nonché alle questioni internazionali di natura più generale.



Il commercio multilaterale

Il commercio internazionale deve funzionare secondo regole definite. Da cinque anni l'UE opera instancabilmente, in seno al ciclo negoziale di Doha dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), per migliorare le regole che disciplinano il commercio – a beneficio tanto dell'UE quanto dei paesi più poveri.

Non abbiamo ancora raggiunto il traguardo, ma ci siamo avvicinati di molto, specialmente per quanto riguarda il commercio dei prodotti agricoli. In occasione dell'ultima riunione dei ministri per il ciclo di Doha si è stimato che il 90 per cento circa delle principali questioni fosse stato risolto.

Nell'ambito "dell'offerta" di liberalizzazione globale che l'UE ha avanzato nel corso dei negoziati di Doha, la componente riguardante l'agricoltura è stata generalmente giudicata molto ambiziosa e lungimirante, sebbene rispettosa degli interessi dell'UE. Tale componente comprende un forte

aumento delle restrizioni sui tipi di sussidi interni che creano una distorsione di mercato (sostanzialmente quelli legati in qualche modo alla produzione), nonché delle riduzioni dei dazi all'importazione che offrono nuove, preziose opportunità ai nostri partner commerciali senza schiacciare l'agricoltura comunitaria. È molto importante che in tale componente rientrino piani volti a eliminare gradualmente i sussidi all'esportazione dei prodotti agricoli – uno strumento di mercato che da decenni è oggetto di forti controversie.

Pertanto, da qualche anno l'atteggiamento dell'UE durante i negoziati di Doha è percepito come quello di un partner costruttivo, intento a concludere accordi anziché ad ostacolarli. Questa percezione dell'UE contrasta nettamente con quella che prevaleva in passato, e l'Unione intende fare in modo che questo mutamento sia duraturo.



Il commercio bilaterale/regionale

La strategia commerciale dell'UE è imperniata su un solido quadro multilaterale. Ciò nonostante, gli accordi bilaterali svolgono un ruolo integrativo.

Sotto la guida della Commissione Barroso, l'UE ha dedicato molto tempo a rafforzare i suoi legami con i **paesi africani, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)**.

Le condizioni commerciali preferenziali nei rapporti fra l'UE e i paesi ACP erano state originariamente recepite dall'accordo di Cotonou – che aveva stimolato il commercio fino al punto in cui l'UE assorbiva sistematicamente quasi il 60 per cento delle esportazioni agricole totali (compresi i prodotti trasformati) dei paesi ACP. Tuttavia dal 1° gennaio 2008 le parti hanno dovuto applicare le regole generali dell'OMC, che non permettono di concedere preferenze unilaterali.

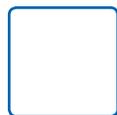
L'Unione europea ha fatto passi avanti verso la conclusione di **accordi di partenariato economico (APE)** con i paesi ACP, in sostituzione degli accordi precedenti. Questi accordi offrono ai prodotti esportati dai paesi ACP – compresi quelli agricoli – un accesso al mercato europeo esente da dazi e da contingentamenti. (Questa clausola si applicherà

alle esportazioni di riso a partire dal gennaio 2010, e alle esportazioni di zucchero dall'ottobre 2009 a certe condizioni.)

Di conseguenza, il livello d'accesso al proprio mercato offerto dall'UE ai paesi ACP sta avvicinandosi a quello elevato offerto ai paesi meno sviluppati del mondo, tramite l'accordo "tutto eccetto le armi".

Al di fuori del gruppo dei paesi ACP, l'UE ha concluso **accordi preliminari sul commercio di prodotti agricoli con l'Egitto e Israele**, e ha realizzato sostanziali progressi verso un accordo con il Marocco. Quando saranno confermati, questi accordi determineranno una sostanziale liberalizzazione del commercio, con ovvio beneficio di tutte le parti.

L'UE ha anche **avviato dei negoziati per la conclusione di accordi commerciali con Corea, India e ASEAN**. Abbiamo quasi finalizzato un'intesa con la Corea, che eliminerebbe i dazi sulla maggior parte delle cospicue esportazioni di prodotti agricoli comunitari verso quel mercato – soprattutto carne suina, formaggio, vino e whisky.



Aiutare il mondo a soddisfare il proprio fabbisogno alimentare

Sia nell'ambito dei negoziati commerciali, sia al di fuori di essi, l'UE ha svolto un ruolo guida nella ricerca di soluzioni internazionali al problema della fame nel mondo.

La soluzione riguarda in parte i paesi dell'Unione. Il fabbisogno mondiale di alimenti sta crescendo, e gli agricoltori dell'UE devono essere liberi di rispondere producendo di più. È per questo che, nell'ambito della PAC, siamo andati eliminando gli ostacoli all'aumento della produzione.

Tuttavia le preoccupazioni suscitate dall'offerta globale di alimenti non sarebbero placate se l'UE rovesciasse la scelta a favore della produzione di qualità, per ritornare all'idea della "quantità ad ogni costo" che non rappresenta una soluzione al problema globale dell'approvvigionamento di alimenti. Lo spostamento dell'accento sulla qualità è stato estremamente benefico per il settore agroalimentare dell'UE, e continuerà ad esserlo. I prodotti di qualità dell'Unione integrano la produzione di beni di base da parte dei paesi in via di sviluppo, realizzando un'efficace divisione del lavoro.

In altre parole, il problema della fame nei paesi in via di sviluppo può essere in gran parte risolto mediante soluzioni trovate in quegli stessi paesi – con il nostro aiuto. È stata chiaramente questa la nostra politica sotto la guida della Commissione Barroso. L'UE ha agito più energicamente per stimolare la produzione agricola a lungo termine nei paesi in via di sviluppo – aprendo i nostri mercati e dando all'agricoltura una quota maggiore dei finanziamenti assegnati dai nostri programmi di sviluppo.

Alla fine del **2008** abbiamo fatto un passo molto concreto. Raccogliendo un'idea che avevo suggerito nella prima metà di quell'anno, l'UE ha deciso di rendere disponibile il cosiddetto "**strumento alimentare**", con una dotazione triennale di 1 miliardo di euro. Questo strumento ha impresso un provvidenziale stimolo alla produzione agricola dei paesi più poveri, ad esempio aiutando gli agricoltori ad accedere a fertilizzanti e sementi, e ha anche finanziato sistemi di reti di sicurezza destinati a soddisfare bisogni alimentari fondamentali degli abitanti più vulnerabili di questi paesi, fra cui i bambini.



Conclusione

Spero che questo opuscolo riesca a dare almeno un'idea del motivo per cui sono così entusiasta e così profondamente soddisfatta del lavoro che ho svolto negli ultimi cinque anni nella carica di Commissaria europea.

Da quando è stata creata, la PAC ha continuato ad evolvere e a rinnovarsi. E negli ultimi anni questo processo di rinnovamento ha subito una potente accelerazione.

La PAC sta contribuendo a forgiare un rapporto più stretto fra l'agricoltore e il consumatore, dando all'uno una libertà molto maggiore di rispondere con precisione e competenza ai bisogni dell'altro. Inoltre la PAC sta creando per l'agricoltura una rete di sicurezza compatibile con il mercato, che rappresenta un polizza assicurativa a salvaguardia contro i problemi legati all'offerta alimentare, in un momento in cui suscitano gravi preoccupazioni.

D'altro canto la PAC non ha come unico fine la produzione agricola. Abbiamo reso questa politica comunitaria – la politica della nostra terra – più "verde" che mai, investendo massicciamente nella salute futura della realtà rurale e dell'ambiente.

Abbiamo rafforzato le fondamenta della gestione finanziaria, in un momento in cui la quota del bilancio dell'Unione assorbita dalla PAC si contrae. Abbiamo lasciato il sipario alzato per consentire al pubblico di constatare come si sta spendendo il suo denaro. Abbiamo ridimensionato la burocrazia. E abbiamo fatto dell'UE un attore ancora più responsabile e costruttivo della scena internazionale per quanto concerne il commercio di prodotti agricoli e la sicurezza alimentare.

Raggiungere i nostri obiettivi non è stato un percorso facile – e nel momento stesso in cui stiamo scrivendo, stiamo ancora lavorando per aiutare il settore lattiero-caseario in una difficile congiuntura.

Nondimeno, tutti questi sviluppi hanno tracciato la strada che seguiremo nei prossimi anni.

Sono convinta che, andando avanti, due cose rimarranno chiare.

Primo, la PAC ha una notevole capacità di cambiamento. In particolare la comunità agricola dell'UE – in seno alla quale sono fiera di essere cresciuta – è pronta a adattare e modernizzare le sue consuetudini, quando ne viene spiegata chiaramente la ragione e quando il tempo a disposizione per il cambiamento è sufficiente.

Secondo, la PAC in quanto strumento, trae una forza e un valore enormi dal fatto di essere una politica comune. Certo, deve trattarsi di una forza flessibile: una stessa misura non può servire per tutte le taglie, ed è per questo che molti aspetti della PAC danno ampio spazio alla specificità – specie a quella della politica di sviluppo rurale. Ciò nonostante, quanto più parlo con gli agricoltori, i politici, gli ambientalisti, i consumatori e gli scienziati di tutta l'Unione, tanto più mi rendo conto che una politica efficiente ha bisogno di unità nella diversità. Se lasciamo che la PAC si frammenti in una miriade di misure nazionali e regionali fra loro concorrenti, sono profondamente convinta che anche i benefici del denaro speso si disperderanno in altrettanti frammenti scongiurati.

Il consolidamento, non la frammentazione : è questo il futuro della PAC.



IL FUTURO



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-79-12833-2



DOI 10.2762/12396

© photos: european communities,
fotolia.com & istockphoto.com