



**CONFCOOPERATIVE**

FEDAGRI

Piemonte

**LA RIFORMA DELLA PAC**

**E**

**IL NUOVO REGOLAMENTO SULLO  
“SVILUPPO RURALE”**

**LA POSIZIONE DI  
FEDAGRI PIEMONTE**

**Gennaio 2005**

Fedagri, va ricordato aveva già formulato a suo tempo un giudizio tutto sommato positivo della Riforma della Pac 2003:

- perché raramente si è osservata una politica economica definire programmi e stabilire risorse per un lasso di tempo così ampio (la sicurezza dei finanziamenti consente, da un lato, agli imprenditori di operare in un quadro di relativamente maggiori certezze a medio-lungo termine e, dall'altro, al pubblico di ipotizzare politiche di intervento in grado di incentivare significative modificazioni di carattere strutturale);
- per le scelte effettuate a partire dal disaccoppiamento, con lo svincolo dell'aiuto al tipo di prodotto realizzato ed al numero di animali allevati, e dal definitivo orientamento dell'agricoltura a produrre prodotti e servizi richiesti dai consumatori (mercato);
- per aver reso possibile l'allargamento dell'Ue;
- per aver posto una delle condizioni necessarie ad una positiva conclusione dei negoziati multilaterali sul commercio internazionale in sede WTO.

Nei confronti della riforma della Pac furono sollevati una serie di rilievi critici, che mette conto di riprendere di seguito solo per titoli:

- il sostegno disaccoppiato legato agli ettari eligibili come possibile ulteriore barriera al ricambio generazionale;
- l'insufficiente potenziamento del II pilastro;
- la modesta attenzione all'agricoltura perché si orienti a svolgere gli attesi servizi multifunzionali (di tutela dell'ambiente, di cura del paesaggio, di difesa idro-geologica, ecc.);
- effetti di distorsione nel mercato fondiario;
- conseguenze negative sulla cooperazione di trasformazione e commercializzazione legate al possibile abbandono di produzioni e di allevamenti;
- a dispetto dell'obiettivo categorico dell'Ue di ridurre le differenze socio-economiche tra le regioni in ritardo di sviluppo e la media comunitaria, la Pac riformata sembra privilegiare ancora le aree più dotate in termini strutturali e infrastrutturali, operando pertanto in senso geograficamente, economicamente e socialmente opposto a quello della convergenza e della coesione europea, che è obiettivo prioritario per le altre politiche strutturali dell'UE.

Si era anche evidenziato come la riforma del I pilastro avrebbe potuto andare incontro a non pochi rischi di ordine finanziario nel corso del settennio e che la stessa nuova politica di sviluppo rurale avrebbe richiesto decisioni non secondarie, in qualche modo di rottura rispetto al periodo di programmazione 2000-2006. Si era infine osservato che almeno in parte alcuni degli ora ricordati limiti della riforma avrebbero potuto essere attenuati da un'oculata attuazione del I pilastro ed da un approccio innovativo dello sviluppo rurale.

In ogni caso, occorre sottolineare la lungimiranza dell'allora Commissario all'Agricoltura F. Fischler per aver compreso che solo decisioni (modifiche) drastiche avrebbero, da un lato, giustificato (legittimato) la Pac davanti agli Stati ed ai cittadini europei, contribuenti e consumatori, e, dall'altro, difeso la Pac stessa dall'assalto di quanti in Europa ieri (come oggi per il vero) ritengono del tutto sproporzionata l'ammontare di risorse destinate dal bilancio comunitario all'agricoltura, per giunta in una situazione di stagnazione economica, di elevata disoccupazione e di necessità crescenti dell'Ue-25 in termini di investimenti in ricerca, formazione, innovazione ed infrastrutture. In realtà siamo di fronte ad una contrazione della spesa agricola in relazione al PIL dell'UE, dimezzatasi in termini percentuali nell'ultimo decennio.

4. In tema di sostegno all'agricoltura, tema che periodicamente ritorna, sia consentita, dunque, questa breve digressione. Come Fedagri continuiamo pervicacemente ad affermare che l'aiuto all'agricoltura, in particolare quello che fa riferimento al I pilastro, è del tutto giustificato non solo dalle peculiari leggi di sviluppo che contraddistinguono il settore primario e che lo costituiscono qualitativamente diverso dagli altri settori economici, per le esternalità ambientali ed i beni pubblici che esso produce e che non passano via mercato, ma anche per sostenerne la competitività in un mercato sempre più liberalizzato e globalizzato. Noi, che pure rivendichiamo per noi stessi e per i operatori piemontesi che rappresentiamo

la qualifica di imprenditori *senza se e senza ma*, non mi scandalizzo se per tutte queste ragioni l'agricoltura debba essere considerata un settore a competitività assistita. D'altronde, si consideri cosa ne sarebbe della redditività di molte imprese agricole italiane senza gli aiuti comunitari e cioè in prospettiva i pagamenti diretti. In altri termini, cosa ne sarebbe dell'agricoltura se essa fosse lasciata in balia del mercato, data la negativa ragione di scambio dell'agricoltura con la trasformazione e la distribuzione, avente notoriamente carattere strutturale ma che ha assunto in questi ultimi anni *livelli drammatici* si da penalizzare molti comparti del settore primario (latte in primis) come mai nel passato? Certo qualificazione, aggregazione e concentrazione dell'offerta possono e debbono fare molto per migliorare il potere contrattuale e la redditività della fase agricola. E lo sanno bene le cooperative piemontesi del settore lattiero-caseario, che in questi ultimi anni sono riuscite per esempio a riconoscere ai soci prezzi "alla stalla" nettamente superiori a quelli riconosciuti agli allevatori dalle imprese non cooperative. E molto possono fare politiche (progetti) di filiera in grado di integrare fase agricola e fase della trasformazione, da attuarsi anche nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale e da cui scaturiscano specifici impegni contrattuali per le parti in oggetto, che il pubblico si impegna a controllare puntualmente. Così come più equi rapporti lungo le filiere potranno conseguire dalla norma in divenire sugli accordi interprofessionali, sul cui testo in discussione la Federazione nazionale è per altro opportunamente intervenuta. Comunque sia chiediamo: una distribuzione così iniqua del reddito lungo le filiere alimentari non mina fortemente alla base l'efficienza stessa di tutto il sistema economico e non minaccia forse le possibilità di sviluppo dell'economia nel suo complesso? Si parla tanto del rapporto tra etica ed economia. E' forse questo un tema buono da rispolverare solo in paludati Convegni e solo nei casi sciagurati di Enron, Parmalat e Cirio? Ed ancora: la descritta situazione dei mercati agricoli non configura quella che gli economisti chiamano un fallimento del mercato, cui necessariamente soccorre l'intervento pubblico? Insomma mi piacerebbe davvero che si smettesse di parlare dei c.d. regali all'agricoltura con scarsa o nulla cognizione di causa.

Ora, ha scritto recentemente su Agrisole n. 1 del 7-10 gennaio 2005 Mariann Fischer Boel, nuovo Commissario Ue all'agricoltura, che "la nuova Pac nel permettere agli agricoltori europei di diventare veri e propri imprenditori garantirà loro nel contempo la stabilità dei redditi necessaria per poter svolgere la loro funzione insostituibile nell'economia rurale, per mantenere la popolazione nelle campagne e preservare il nostro patrimonio rurale"? Parole importanti quelle della Signora Fischer Boel, ma che non possono non essere lette nell'ambito di una situazione fluida (e preoccupante) circa le risorse comunitarie per la Pac. La Commissione europea ha proposto di far salire all'1,14% del PIL i trasferimenti nazionali al bilancio comunitario ma un blocco di paesi Ue, tra cui Francia, Germania, UK, tutti contribuenti netti al bilancio, chiede di restare ancorati all'1% se non di scendere sotto tale percentuale, circostanza questa che rischerebbe di mettere in discussione l'accordo dei capi di Stato e di Governo dell'ottobre 2002 sulle spese di gestione dei mercati.<sup>1</sup> In tale eventualità non si possono escludere tagli per lo sviluppo rurale, su cui non vi è ancora a quanto sembra alcuna indicazione certa da parte dell'Ue sulla dotazione di risorse. In effetti, se è vero che il limite di spesa non riguarda il secondo pilastro sembra scontato che il finanziamento dello sviluppo rurale dipenda in modo evidente dal contenimento della spesa per le politiche di mercato e per i pagamenti diretti. Altri problemi potrebbero derivare dalla disciplina finanziaria e dalla caduta del dollaro rispetto all'euro.

Dunque, appare necessario che dall'Ue, come dire dai Paesi membri, arrivino risposte rassicuranti su tutta la materia finanziaria della Pac, come è importante conoscere in merito la posizione del Governo italiano: incertezze sulla tenuta nel tempo dei pagamenti diretti del I pilastro potrebbero avere conseguenze negative sulle scelte degli agricoltori, così come incertezze sulle risorse da destinare allo sviluppo rurale, attese comunque in riduzione rispetto al periodo 2000-2006 nonostante la modulazione, renderebbero quanto mai precario il cammino di redazione dei PSR, tanto più di quelli che volessero esprimere, come noi ci auguriamo per il Piemonte, capacità innovative.

---

<sup>1</sup> Questo accordo prevedeva che all'UE-25 dal 2006 debba essere sufficiente la stessa disponibilità di fondi fin lì riservata all'UE-15. Peraltro dal 2006 al 2013 è ammesso un aumento annuale massimo dell'1% della spesa agricola a titolo del primo pilastro. Questo equivale a regime ad un taglio stimabile nel 25-30% delle risorse complessive per la PAC.

5. In tema di I pilastro ci limitiamo a considerare l'attuazione dell'articolo 69 del reg. (CE) n. 1782/03. La Federazione si augura che quanto deciso per l'anno 2005 rispetto per esempio ai seminativi abbia carattere provvisorio e sia oggetto di revisione. E' nostra opinione che forme di sostegno alla qualità dei prodotti e all'ambiente poco selettive rischino di risultare una complicazione burocratica (una partita di giro) con un'incentivazione tutto sommato modesta e non già un efficace stimolo a comportamenti esemplari in direzione di un rafforzamento dell'integrazione di filiera.

6. Quanto al II pilastro ci preoccupa innanzitutto la proposta della Commissione di istituire un Fondo unico sullo sviluppo rurale, che inglobi sia il Feoga Garanzia, sia il Feoga Orientamento e sia lo Sfop. Ora tale proposta, apprezzabile per la semplificazione che comporta, corre il rischio di isolare lo sviluppo rurale dal contesto della programmazione generale delle politiche di coesione territoriale socio economica e dei fondi strutturali, con ciò vanificando i tentativi di integrare lo sviluppo rurale con lo sviluppo regionale e disattendendo tutto il dibattito sullo spazio rurale e sulle politiche necessarie per sostenerlo e svilupparlo. Lo sviluppo rurale così inteso è ridotto ad appendice di secondaria importanza della politica settoriale agricola, a dispetto dell'enfasi prodotta. In ogni caso, affidare lo sviluppo rurale alle sole forze dei PSR è impresa del tutto improbabile.

7. Venendo più specificamente alla proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) l'approccio strategico si sostanzia nella redazione di un documento da parte della Commissione denominato "Orientamenti Strategici dell'Unione" che, una volta adottato dal Consiglio, prevederà le priorità strategiche comunitarie per il nuovo periodo di programmazione e costituirà la base del successivo "Piano Strategico Nazionale" redatto da ogni Stato membro, a prescindere dalla scelta di applicare la politica di sviluppo rurale a livello nazionale o regionale. Infine, si procede alla scrittura dei Piani di Sviluppo Rurale, che provvederanno all'implementazione della politica di sviluppo rurale sul territorio nazionale (regionale). Ora, a nostro avviso, il Piano Strategico Nazionale, lungi dall'imbrigliare le mani alle Regioni ed alle Province autonome nella redazione dei PSR, può costituire un momento di forte proposizione davanti all'opinione pubblica nazionale dello sviluppo dell'agricoltura, dell'agroalimentare e delle zone rurali come tema di portata strategica per il necessario rilancio socio-economico del nostro Paese. Occorre avere questa ambizione: far uscire lo sviluppo rurale dall'angusta visione di politiche "cucinate" tra addetti ai lavori, che è poi un modo di settorializzazione dei problemi.

8. La predisposizione del PSR 2007-13 è condizionata da una serie di fattori e cioè da:

- il quadro normativo (all'uopo sarà importante seguire la evoluzione della proposta di regolamento dello sviluppo rurale e del successivo regolamento applicativo);
- le prevedibili risorse finanziarie a disposizione del PSR 2007-13;
- le valutazioni rispetto ai risultati generali e di dettaglio del PSR 2000-6;
- le analisi conoscitive realizzate in direzione del PSR 2007-13 (pregevoli al riguardo quelle commissionate dalla Regione Piemonte e presentate ieri in questa sede da INEA, IRES, Istituto di Merceologia, INOQ-Piemonte);
- l'attenzione che si presterà a fini programmatici ed operativi (attuativi) alle diverse articolazioni presenti nella nostra Regione del sistema produttivo locale territoriale e di filiera (distretto) agroalimentare;
- le aspettative a medio e lungo termine di evoluzione dei mercati (e non tanto delle modifiche a breve dei prezzi).

La realtà socio-economica e territoriale nelle zone rurali del Piemonte vede la presenza non diversamente da altre regioni

- sia d'un pluralismo tipologico di modelli territoriali di sviluppo (economie rurali) di cui l'agricoltura è parte
- sia di sistemi locali a spiccata specializzazione agricola/agroalimentare (economie agro-alimentari).

In tale contesto ci pare si debba cogliere con riferimento al futuro PSR l'assunto fatto proprio dal Memorandum esplicativo della Proposta di Regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che al paragrafo 28 chiede che deve essere trovato - si intende, nelle politiche di sviluppo rurale - "un equilibrio tra la dimensione settoriale (ristrutturazione dell'agricoltura) e la dimensione territoriale (gestione dello spazio rurale e sviluppo socio-economico delle zone rurali) che risponde alle singole situazioni e necessità".

Il PSR dovrà essere capace di politiche agrarie e rurali diverse per realtà diverse coniugando in chiave qualitativa sviluppo agricolo e sviluppo rurale.

Ciò che, dunque, auspica Fedagri di Confcooperative – e impegneremo al riguardo tutte le nostre cultura e volontà - è che il futuro PSR abbia a privilegiare per dare reale efficacia alle politiche di intervento una logica (ottica) di sistema al fine di un reale rafforzamento della capacità competitiva sia dei sistemi produttivi territoriali locali (vale a dire della multifunzionalità dell'agricoltura, ivi presente in modo fattuale o potenziale) e sia delle filiere agroalimentari piemontesi relativi a prodotti di qualità ed a commodity (ammesso che sia ancora il caso di utilizzare tale ultima nozione per cereali, riso, frutta, ecc. ).

In tale contesto, si chiede che il prossimo PSR:

- fermi restando gli obiettivi del miglioramento della qualità commerciale dei prodotti, che è per altro frutto di un'organizzazione che coinvolge più attori e più fasi (rintracciabilità: dal campo alla tavola), e della qualità ambientale delle zone rurali,
- ferma restando la necessità di un impegno rilevante nell'insediamento giovani, nell'assistenza tecnica alla gestione, nella formazione professionale, nell'innovazione, nella ricerca (ancorché come noto tale tipologia di intervento non sia prevista dai regolamenti comunitari dello sviluppo rurale, ma essa può essere finanziata con risorse regionali);
- sia attuato fundamentalmente per progetti integrati di sistema produttivo territoriali locale e per progetti integrati di filiera agroalimentare territoriale.

Occorre dunque superare la modalità di attuazione della politica agraria e rurale fatta propria anche dal PSR 2000-6 per bandi relativi a singole misure. Cogliamo tra gli stessi imprenditori agricoli e della trasformazione più avvertiti la consapevolezza del limite dell'intervento pubblico a bando su singola misura a favore di interventi fondato su progetti integrati di filiera ed intersettoriali costituiti da più misure, i cui benefici avendo carattere di sistema sono maggiori di quelli ottenibili come semplice sommatoria dei singoli progetti di investimento.

In particolare, una modalità di attuazione del PSR 2007-13 per progetti integrati di filiera agroalimentare territoriale darebbe ragione a quanti sostengono che:

- la competizione agroalimentare a livello internazionale si esercita sempre più tra sistemi di ordine superiore alle imprese (e ciò vale per le imprese agricole, ma anche per le PMI agroalimentari, e tra queste le cooperative, che pure costituiscono il perno dello sviluppo di distretti o filiere agroalimentari);
- la capacità competitiva è sempre di più l'esito di strategie integrate di filiera di attori di sistemi locali.

Esperienze di modalità di intervento pubblico fondato su progetti integrati in Regione non mancano: si pensi a Leader plus, ai Contratti di programma, ai Patti territoriali, alla stessa Proposta di Programma regionale straordinario di ristrutturazione del sistema della cooperazione e dell'associazionismo agricolo di trasformazione e commercializzazione dei prodotti lattiero caseari voluto da questo Assessorato, la cui redazione è stata di recente completata da Gest-Cooper Piemonte per la Federazione regionale cooperative agricole.

I 3 obiettivi generali della nuova politica di sviluppo rurale individuati dalla Proposta di Regolamento sullo sviluppo rurale:

- miglioramento della competitività dell'agricoltura e della silvicoltura attraverso il sostegno alla ristrutturazione
- miglioramento dell'ambiente e dello spazio naturale attraverso il sostegno alla gestione del territorio
- miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e l'incoraggiamento della diversificazione delle attività economiche

sembrano meglio attuabili mediante una strategia di progetti integrati che preveda un impiego coordinato di pacchetti di misure

Ora, non è certo un caso che Confcooperative Piemonte chieda che si privilegi nel PSR 2007-13 una logica di sistema. Detta richiesta se ha, come osservato, robuste ragioni teoriche e si avvale di non modeste realizzazioni, si fonda sull'esperienza stessa della Federazione regionale cooperative agricole, **che opera per fare sistema e è essa stessa un sistema di filiere per statuto: 230 cooperative agricole aderenti, 600 milioni di Euro di fatturato, 30.000 aziende agricole associate.**

Astraendo per brevità dal tema importantissimo dei progetti integrati territoriali, per i quali bene ritengo che bene si applichi l'approccio Leader, come richiamato dalla Proposta di Regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), prospetto l'idea che i prossimi mesi possano essere dedicati a capire - in vigile ascolto delle vicende che riguarderanno la ora citata Proposta di regolamento - come dare sostanza in direzione del PSR 2007-13 al tema dei progetti integrati di filiera agroalimentare territoriale: quali filiere, quali obiettivi, quali misure di origine comunitaria e non (**si noti: il non: per esempio la ricerca e lo sviluppo precompetitivo**) ne fanno parte, chi li può presentare a finanziamento, quali modalità di istruttoria, ecc.).

9. E' chiaro che in qualsiasi progetto integrato di filiera è fondamentale la presenza delle strutture di trasformazione cooperative e non ed è fondamentale il rapporto da *contrattualizzare* (se le imprese di trasformazione non sono cooperative) con i necessari controlli pubblici tra la fase della produzione e la fase della trasformazione.

Al riguardo rileviamo come la richiamata proposta di regolamento sullo sviluppo rurale evidenzi criticità in ordine al dispiegarsi di un'efficace politica di sviluppo rurale innovativa quando per esempio "sembra" porre limiti alla definizione di progetti integrati con l'uso di misure afferenti ad assi diversi e prospetta il finanziamento solo ad imprese micro o piccole che certo non costituiscono l'asse portante della maggior parte delle filiere e dei distretti agroalimentari relativi a prodotti di qualità od a commodity. Trattasi di una norma inaccettabile che deve essere cancellata, ripristinando la disciplina propria della misura G del PSR di cui al reg. (CE) n. 1257/99. Così come sorprende il fatto che non sia presente la misura dell'ingegneria finanziaria, per altro non prevista dal PSR 2000-2006. Si chiede che la Regione Piemonte si batta nelle opportune sedi perché la misura dell'ingegneria finanziaria sia introdotta nel regolamento sullo sviluppo rurale. Come non vedere l'importanza dell'ingegneria finanziaria per lo sviluppo di una finanza ad hoc per le imprese locali. Confcooperative sta ragionando in merito alla misura dell'ingegneria finanziaria, da "collocare dentro come per il vero fuori del PSR", ed all'uopo presenteremo in Regione non appena possibile organiche proposte.

E' elemento interessante nelle proposte della Commissione ed attinente al fondo unico è invece l'applicazione della regola "n+2", che stabilisce che i contributi Ce impegnati sul bilancio dell'Unione nell'anno "n" vengono automaticamente e con effetto immediato disimpegnati se non spesi nei 2 anni successivi. Tale sistema, proprio del FEOGA Orientamento, pare molto più adatto agli interventi di sviluppo rurale perlopiù a carattere infrastrutturale e strutturale ed una modalità di attuazione per progetti integrati più complessi da un p.d.v. programmatico e gestionale

Una modalità di attuazione dei PSR per progetti integrati dovrebbe portare a meccanismi premiali da parte della Comunità europea in sede di approvazione del piano rispetto a piani attuati tradizionalmente e dunque potenzialmente meno efficaci.

10. Riservare le risorse del PSR 2007-2013 essenzialmente al finanziamento di progetti integrati richiede che vengano compiute scelte di discontinuità rispetto al passato periodo di programmazione.

Occorre:

- *concentrazione, territorializzazione e finalizzazione delle misure;*
- *un approccio programmatico e gestionale integrato;*
- *la partecipazione di attori sociali ed istituzionali;*
- *un serio ripensamento rispetto alle azioni agroambientali, che tante risorse hanno assorbito nel PSR 2000-2006; fuor di metafora mi chiedo in particolare se la produzione integrata (azione F1) non debba essere considerata anche alla luce della nuova regolamentazione comunitaria un atto dovuto e non sia necessario un uso progressivo delle politiche agroambientali in chiave territoriale (di tutela dell'ambiente, di cura del paesaggio, di difesa idro-geologica, ecc.);*
- *un'attenzione forte in chiave operativa della multifunzionalità dell'agricoltura analizzata nelle sue diverse possibilità ed espressa in progetti locali;*
- *capire come integrare le politiche di sviluppo rurale con le politiche del I pilastro*
- *capire come integrare le politiche di sviluppo rurale con le nuove politiche di sviluppo regionale;*
- *capire come integrare PSR con le altre politiche regionali di sviluppo rurale in senso lato (piani di distretti, ecc. ;*
- *insomma un PSR nuovo più che un nuovo PSR, per il quale vale un impegno culturale e tecnico senza pari*