



Evoluzione e sfide della Politica Agroalimentare Europea*

Corrado Pirzio-Biroli

CEO, RISE Foundation

Brussels, 7 June 2007.

* Conferenza ASS.I.CARNE

La Riforma del 2003-2004 aveva puntato a fornire aiuti agli agricoltori europei e alla filiera, riconciliando i bisogni di modernizzazione e di ristrutturazione attraverso il riconoscimento della loro funzione collettiva ed il riconoscimento delle esternalità positive generate dall'agricoltura, dalle attività rurali e dagli spazi aperti. Per questo era necessario cambiare l'immagine dell'agricoltura europea da produttrice di eccedenze e spesso anche agente inquinante in grado di minacciare la sostenibilità, a quella di un'attività competitiva, sostenibile e di alta qualità.

La sostenibilità non avrebbe potuto essere obiettivo credibile senza l'introduzione di una sorta di principio *chi-inquina-paga*, anche se nella forma più limitata di una perdita dei pagamenti pubblici laddove l'agricoltore non avesse rispettato le regole dell'eco-condizionalità.

Oltre all'eco-condizionalità, la riforma ha introdotto alcune altre idee radicalmente nuove come il *disaccoppiamento* degli aiuti della PAC dalla produzione attraverso il regime del pagamento unico per azienda, il *capping* degli aiuti diretti, l'eco-condizionalità e la disciplina finanziaria, sottolineando la funzione delle imprese agricole familiari, come fornitrici, non solo di prodotti agricoli, ma anche di servizi per la società.

Il disegno della riforma era basato su motivi strategici, derivanti da una valutazione rigorosa e prudente delle nuove sfide ambientali che l'Europa e il mondo dovranno fronteggiare, dell'orizzonte del mercato mondiale per l'approvvigionamento alimentare come pure delle prospettive di finanziamento pubblico nell'UE.

La sfida ambientale

La sopravvivenza delle società dipende dalla loro capacità di far fronte alle problematiche ambientali che per lo più causano un esaurimento a termine delle risorse alimentari. Sono quattro i problemi ambientali principali che stanno sempre più assumendo dimensioni inquietanti: utilizzazione delle energie fossili, capacità fotosintetica in via di saturazione, prodotti chimici tossici e emissioni di gas come ossido di carbonio e metano. Altri problemi ambientalmente resistenti sono: esaurimento delle risorse naturali, diminuzione della biodiversità, perdita dei suoli per l'erosione causata dall'acqua e dal vento, penuria d'acqua, specie infestanti eccetera.

La frequenza di questi problemi sta aumentando con il depauperamento ambientale, la pressione demografica ed il relativo impatto sull'ambiente, i movimenti migratori ed altre manifestazioni di lotta per la sopravvivenza, per non parlare dei nuovi stili di vita che accompagnano la crescita economica. L'insieme di vari tra questi fattori agisce come bombe ad orologeria, pronte ad esplodere tra meno di cinquant'anni.

La maggior parte di tali problematiche è legata alle politiche di sviluppo agricolo e rurale, che necessitano di ulteriori passi di riforma. La loro intensità e i tempi sono diversi da un paese all'altro, ma la tendenza è chiara dappertutto, per cui sarebbe inopportuno bloccare processi di riforma, là dove hanno luogo, semplicemente per il motivo della concorrenza proveniente da paesi dagli spazi più ampi, dal clima più favorevole o dai costi di produzione più bassi. Per cui, anche se alcuni attori economici in Europa dovessero soffrire di una certa perdita temporanea di concorrenzialità, questa non è una buona ragione per permettere all'irresponsabilità di sostituire il buon senso! I costi di produzione a breve termine sono infatti meno importanti per una stabile concorrenzialità della sostenibilità a lungo termine, e possono essere ridotti con misure adeguate.

Del resto, la realtà ambientale finisce comunque per raggiungere tutti. Quando gli Stati Uniti tentarono di boicottare il Protocollo di Kyoto non riuscirono a fermare il processo, a così sarà anche per i negoziati che seguiranno nella fase del post-Kyoto ai quali gli americani finiranno per avvicinarsi con l'impegno del covertito. Allo stesso modo nessuno Stato Membro dell'UE dovrebbe poter fermare il processo di riforma della PAC mirante ad una sostenibilità a lungo termine nell'interesse degli stessi agricoltori europei.

Si prenda come esempio l'Australia, già definita il continente più improduttivo del pianeta, che non ha preso sufficientemente sul serio la sfida ambientale, ma non è la sola. Gran parte del territorio australiano è in realtà inadatto all'agricoltura: i suoli sono poveri di elementi nutritivi, il tasso di crescita delle piante è basso e la produttività è la più bassa del mondo industrializzato; le precipitazioni sono spesso insufficienti per la crescita dei raccolti.

In un contesto del genere dire che l'agricoltore australiano è un privilegiato rispetto a quello Europeo è falso. Causa anche di maggiori spese per inputs come fertilizzanti ed energia gli agricoltori australiani non sono spesso in grado di competere con i coltivatori esteri nemmeno sul mercato locale eccetto che per particolari nicchie specializzate. Approssimativamente l'80% dei profitti agricoli dell'Australia deriva da meno dello 0,8% della terra agricola. La sostenibilità del sistema agricolo e sociale australiano è messa a dura prova, ma sorge più che un dubbio che gran parte del mondo stia andando nella stessa direzione. Noi in Europa dovremmo fare in modo di andare sempre di più nella direzione opposta, per arrivare al punto del non ritorno, migliorando progressivamente la sostenibilità della nostra agricoltura, in particolare nel contesto di un'accelerazione del cambiamento climatico¹

La nuova PAC ha affrontato la sfida riformando sia il primo che il secondo pilastro. Sappiamo tutti quanto sia difficile applicare le misure dell'eco-condizionalità e migliorare la sostenibilità, ma il declino ambientale ha reso ormai impossibile rinviare l'applicazione di tali politiche ed evitare il proseguimento del processo di riforma, se vogliamo ridurre l'opposizione assai generale alla PAC. Gli agricoltori stessi si danno la zappa sui piedi quando si lamentano della PAC, come hanno fatto in Francia, perché ci vuol poco per convincere i ministri delle finanze di decurtare i sussidi più di quanto hanno già fatto o sognano di fare.

La sfida alimentare

La seconda sfida, non meno importante, è di strutturare la politica agricola dell'unione in modo, da una parte evitare il ripetersi di eccedenti di produzione in Europa, dall'altra conservare la capacità

¹ Vedi il libro di Jared Diamond "Collapse" – Ed. Penguin, New York 2005

dell'Europa di produrre alimenti sufficienti per un mondo in cui la scarsità di cibo è una realtà in aumento in varie aree densamente popolate. Si stima che una crescita demografica annuale di 70 milioni di persone richieda quasi 3 milioni di ettari edificabili e quasi 400.000 ettari per altri utilizzi (molti dei quali sono a scapito di terreni agricoli), ad esempio per strade, autostrade ed aree di servizio

La domanda di grano tende a crescere mentre le scorte sono in diminuzione, specialmente in Cina, in India (incluso il Pujab, il suo granaio), negli Stati Uniti (in particolare les Great Plaïns meridionali e del Sud-Ovest), in Australia e in un certo numero di altri Paesi chiave come il Kzakhstan. Secondo un recente rapporto della Banca Mondiale, la produzione annuale di grano in Cina è cesa di 50.000 tonnellate dal 1998 al 2004 e la parte settentrionale del paese si sta letteralmente desertificando. In questo contesto occorre sottolineare che agricoltura, energia e ambiente sono strettamente legati. Siamo fortemente favorevoli ad un ruolo degli agricoltori nella produzione di energie rinnovabili, ma è necessario agire di pieno accordo in base ad una strategia comune a lungo termine in riferimento, sia alle prospettive di mercato, che alle necessità umane. Infatti ci troviamo di fronte ad una competizione crescente tra produzioni alimentari e produzioni energetiche (biocarburanti) con cambiamenti strutturali importanti nei mercati agricoli, sia europei che soprattutto americani.

La grande questione è come possiamo mantenere il migliore equilibrio possibile tra richiesta e approvvigionamento di prodotti alimentari, risparmiare acqua ed energia, e conservare l'ambiente tutto nello stesso tempo. Eccessi e sprechi di energia fossile e di risorse idriche peggiorano l'ambiente. Una sotto produzione di alimenti ed energia porta all'aumento dei prezzi ed all'instabilità politica. Biomasse e biocombustibile riducono la dipendenza di energia, anche se di poco, ma richiedono acqua, che è più scarsa del petrolio, e possono causare un aumento dei prezzi alimentari e squilibri di mercato. In conclusione, mentre sostengo come altri l'utilità di diversificare la produzione agricola, inclusi i biocombustibili, spero che tutti siano pienamente consapevoli che, oltre certi limiti, le popolazioni rischiano di dover affrontare prezzi alimentari al rialzo (a vantaggio dell'agricoltore ma a scapito del consumatore) con effetti purtroppo limitati per quanto riguarda la dipendenza energetica. A questo punto conviene quindi chiederci se il miglior uso della risorsa "acqua" sia quello di produrre più combustibile e meno cibo o il contrario. Inoltre la produzione di combustibile può essere una fonte relativamente più rischiosa di profitti agricoli, la cui redditività dipende da cambiamenti nei prezzi petroliferi. L'OPEP ha lasciato intendere che l'aumento di produzione di biocarburanti nei paesi industrializzati sta provocando una riduzione di investimenti nel settore petrolifero con la conseguenza di un aumento dei prezzi nel tempo. Infatti, si ricorda fin troppo delle conseguenze negative per i paesi produttori di un eccesso di investimenti alla fine degli anni settanta rispetto alla domanda di petrolio negli anni successivi.

Piuttosto che eccedere nell'adottare la moda della produzione di biocarburanti, non sarebbe meglio per tutti di impegnarci di più per ridurre il nostro consumo di energia e gestire meglio le nostre risorse idriche?

L'*Earth Institute* è tra coloro che ritengono che la ragione principale per cui le scorte alimentari stanno diminuendo è l'abbassamento delle falde freatiche ed il progressivo riorientamento delle acque d'irrigazione verso le aree urbane. La scarsità d'acqua si traduce in scarsità di cibo. Mentre le persone bevono solamente da due a quattro litri d'acqua (in forme diverse) al giorno, per i consumi quotidiani di cibo di ciascuno di noi ci vogliono in media ben 2000 litri d'acqua. Ma la penuria d'acqua non è l'unico fattore chiave del bilancio alimentare. Bisogna anche tener conto della diminuzione dei raccolti con l'innalzamento delle temperature, la riduzione della parte di produzione agricola destinata agli alimenti, l'intensificazione probabile della produzione con la

riduzione dei sussidi, l'aumento del consumo di carne e dunque della produzione di grano per l'alimentazione animale nei paesi emergenti. E non si può semplicemente alzare le spalle ricordando come la tecnologia ci ha permesso fino ad ora di sfamare una popolazione in forte crescita. Non dimentichiamo che la curva demografica è logaritmica.

Con una crescita demografica prevista di tre miliardi di persone entro il 2050 (due terzi dei quali in Asia ed in Africa), 4,7 miliardi di persone saranno concentrate in 8 soli paesi², la maggior parte dei quali (salvo Stati Uniti e Brasile) non presenta, né un clima favorevole, né suoli adatti alle coltivazioni o altre condizioni necessarie per soddisfare i bisogni alimentari futuri.

In un tale contesto, l'economia politica dell'agricoltura europea non può ignorare gli allarmanti *trends* negativi che si prospettano in campo alimentare in tutto il mondo. Né può il resto del mondo ignorare il ruolo chiave che l'Europa è chiamata a giocare, ancor più che in passato, in periodi di insicurezza alimentare. In effetti, gli agricoltori europei sono chiamati a rendersi conto quanto il ruolo di fornitori di cibo per il mondo diventa sempre più essenziale.

La nuova PAC è stata elaborata per evitare eccedenze di cibo ed assicurare la sostenibilità della produzione e della vita e natura rurale. Nella misura in cui eccedenze di produzione mondiale potrebbero essere rimpiazzate da penurie alimentari, si può prevedere minore competizione tra produttori per l'accesso ai mercati, in cambio di una competizione molto maggiore tra gli importatori per accedere alle scorte. Probabilmente, laddove minacciano scarsità alimentari, assisteremo ad un innalzamento delle barriere all'importazione e/o all'imposizione di limiti all'esportazione³. Se l'Europa o altri paesi produttori dovessero essere confrontati in futuro con un eccesso di domanda rispetto all'offerta interna di prodotti alimentari, tenderanno a fare quanto altri hanno fatto recentemente, e cioè di limitare le esportazioni. Dopo esser stata accusata di inondare i mercati mondiali delle proprie eccedenze alimentari, l'Europa, se non adotta una strategia di sicurezza alimentare nel contesto mondiale, potrebbe essere accusata dell'esatto contrario: impedire le esportazioni alimentari verso i paesi in difficoltà.

La sfida finanziaria

Un sostanziale sostegno pubblico all'agricoltura ed allo sviluppo rurale è essenziale per far fronte alle sfide di assicurare la sicurezza ambientale e la sicurezza alimentare.

Non retengo che sia eccessivo destinare l'1% del totale delle spese pubbliche dell'Unione Europea e dei suoi Stati Membri a queste due sicurezze, alimentare ed ambientale, dato che dipendono in particolare dalla politica agricola, incluso lo sviluppo rurale. Dobbiamo forse ricordare ancora una volta che gli agricoltori rappresentano ancora il 6% della popolazione dell'Unione, che le aree rurali ne coprono più dell'80% e che più del 40% vive ancora in aree rurali.

E' prevedibile che l'appoggio finanziario pubblico al primo pilastro della PAC diminuisca nel corso degli anni post-2013. Mentre ci si aspetta che i prezzi agricoli continueranno a crescere, corriamo oggi il rischio che l'impatto a breve sui redditi agricoli sia azzerato nel caso in cui si arrivasse (cosa che dubito) ad un accordo sostanziale nel WTO a Ginebra. In base alle indicazioni correnti, ciò potrebbe provocare perdite di reddito agricolo fino a 20 miliardi di Euro all'anno e,

² L'India (1,5 miliardi), la Cina (1,4 miliardi), gli Stati Uniti (0,4 miliardi), l'Indonesia ed il Pakistan (rispettivamente 300 e 350 milioni), e la Nigeria, il Bangladesh ed il Brasile (con circa 250 milioni ciascuno).

³ Cio' è già successo in anni recenti, come per esempio in Canada ed in Australia nel 2002, in Russia nel 2003 ed in VietNam che nel 2004 rifiutò temporaneamente una richiesta cinese d'importare certe derrate alimentari. Non dimentichiamo l'UE che ha a volte imposto tasse all'esportazione per limitarla.

probabilmente alla fine del negoziato, perfino il doppio. Secondo l'OECD un tale accordo potrebbe far scendere il valore della terra ed intensificare la produzione agricola.

Per quanto riguarda il sostegno allo sviluppo rurale europeo, ci troviamo già di fronte ad una perdita di circa €40 miliardi in sette anni (incluso il cofinanziamento) e ci potrebbero essere ulteriori riduzioni sostanziali a partire dal 2014. I servizi forniti dagli agricoltori alla società rischiano allora di non essere retribuiti come si deve, per cui questi avranno nuove ragioni di intensificare la loro produzione invece di ridurla.

Vita nuova e più sicurezza alimentare e ambientale nelle campagne Europee nell'interesse di tutto il mondo.

L'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali, l'urbanizzazione e la globalizzazione costituiscono le minacce più gravi mai viste per la conservazione del mondo rurale. Purché il processo di riforma continui, la PAC rimane un elemento essenziale e permanente dell'Unione, essenziale per bilanciare la sicurezza alimentare mondiale col mantenimento della produzione e di scorte sufficienti, come pure per la sicurezza ambientale attraverso lo sviluppo sostenibile in generale e quello delle zone rurali in particolare.

Comunque, mentre l'agricoltura continua a perdere addetti, favore ed appoggio pubblici, così anche i pagamenti diretti tenderanno a diminuire. I bilanci pubblici per lo sviluppo rurale sono stati ridotti e ci si aspetta che lo siano ancora di più. La rotta dello spopolamento rurale e del declino non può essere invertita senza maggiori iniziative private, migliori interventi locali, strumenti finanziari nuovi e finanziamenti adeguati.

Nel 2006, insieme al Commisario Franz Fischler ed al Ministro Paolo De Castro abbiamo creato una nuova fondazione, basata su una *Carta per la Conservazione e il Rinnovamento Rurali*.

La fondazione RISE – che sta per Rural Investment Support for Europe - è un'iniziativa nuova ed ambiziosa che vuole poter coprire tutti gli aspetti della conservazione e dello sviluppo rurale sostenibile nell'intera Unione Europea. Questa fondazione è unica nel suo genere e indipendente e mira ad essere autosostenuta. Il suo obiettivo è di incentivare gli investimenti privati nelle aree rurali per accrescerne il dinamismo.

Non esiste al giorno d'oggi altra fondazione che miri ad occuparsi dell'intera Europa o che si dedichi allo sviluppo rurale. Essa ha appena lanciato una campagna di raccolta di fondi.

L'intenzione dei fondatori di RISE non è certo quella di voler sostituire l'aiuto pubblico, che, pur se ridotto, rimane essenziale e per preservare il quale dovremo batterci con le unghie e i denti. Si tratta invece di educare i filantropi, che crescono in modo vertiginoso, sia di numero e in ricchezza, in modo che non ignorino più in futuro le campagne, ma diano anche a queste la parte di doni che meritano per il ruolo chiave che giocano per il futuro del mondo. Infatti, i filantropi hanno fino ad ora preferito iniziative puntuali evitando di sostenere politiche e azioni multidisciplinari come lo sviluppo rurale. Ora, dobbiamo fargli capire che è proprio questa diversità di azioni interconnesse che è necessaria per rilanciare molte zone rurali e promuovere un'utilizzazione equilibrata del territorio, e che ciò permette di contribuire al riequilibrio territoriale, culturale, alimentare ed ambientale delle società. La Fondazione RISE spera di essere d'utilità, non solo per quanto riguarda l'aspetto finanziario, ma anche il dibattito che dobbiamo promuovere per ridare agli agricoltori la fierezza di contribuire con la loro attività alla sicurezza alimentare ed ambientale del globo. Cycle de Prospective PAC – SAF-agriculteurs de France