



PROLUSIONE
DEL MINISTRO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
CHIAR.MO PROF. PAOLO DE CASTRO

INAUGURAZIONE
ANNO ACCADEMICO
2006-2007

IL FUTURO DELL'AGRICOLTURA
TRA GLOBALIZZAZIONE, NUOVE SPINTE COMPETITIVE
E NUOVE SOLLECITAZIONI DELLA SOCIETA' MODERNA

REGGIO CALABRIA
16 MAGGIO 2007
CITTADELLA UNIVERSITARIA

Negli ultimi anni rapide e profonde trasformazioni hanno guidato l'evoluzione dei sistemi agroalimentari. Diversi e intimamente interconnessi i fronti da cui si sono generate le spinte al cambiamento. Le determinanti di tali mutamenti non hanno coinvolto la sola struttura delle relazioni economico – produttive, ma hanno prodotto una nuova configurazione degli stessi rapporti tra società e agricoltura, che ha trovato ormai declinazione anche in un rinnovato paradigma delle politiche europee a sostegno del settore.

Le funzioni svolte dell'attività agricola e il complesso di relazioni che ruotano attorno all'azienda agricola hanno trovato un riconoscimento non solo sotto il profilo economico, ma anche sotto quello sociale e ambientale. In questa visione l'agricoltura è oggi chiamata a contribuire nel dare risposta ad alcune grandi questioni della società moderna: dalle esigenze del Sud del mondo, a quelle dei nostri spazi rurali, dal bisogno di sicurezza alimentare, alla gestione in chiave ambientale e paesaggistica del territorio.

Stiamo vivendo una fase epocale, di straordinari cambiamenti originati e alimentati soprattutto dal fenomeno della globalizzazione che, insieme al percorso di liberalizzazione dei mercati, ha da un lato moltiplicato l'accesso alle occasioni di consumo e determinato nuovi equilibri commerciali, dall'altro ampliato l'articolazione e il peso delle sensibilità sociali che entrano in rapporto con la dimensione agricola e rurale.

Diversi sono gli elementi che entrano in gioco e sollecitano un significativo aggiornamento, rispetto al passato, delle chiavi di lettura attraverso le quali indagare la complessità delle dinamiche afferenti i sistemi agroalimentari e i contesti rurali.

In primo luogo, le evoluzioni che hanno caratterizzato il contesto internazionale, che stanno assumendo una importanza fondamentale nel determinare le condizioni economiche e i vincoli giuridici all'interno dei quali si esplica l'attività di produzione agroalimentare. Le evoluzioni dei negoziati sul commercio internazionale e il dibattito che intorno ad essi si è generato, producono nuove sollecitazioni che non investono la sola sfera economico – produttiva, ma il riconoscimento stesso di quelle esternalità positive la cui produzione viene oggi diffusamente sollecitata,

coinvolgendo i temi del lavoro, della sicurezza alimentare, della salvaguardia ambientale, dello sviluppo rurale e della conoscenza; sollecitazioni alle quali, per altro, l'Europa sta dando risposta con nuove politiche che oggi si misurano, non senza problemi, con le altre sensibilità internazionali. I negoziati in tema di commercio internazionale trovano, infatti, proprio nell'agricoltura un tradizionale terreno di criticità, evidenziato dalle enormi conflittualità che accompagnano i lavori in seno al WTO. Criticità la cui complessità aumenta in funzione della necessità di assicurare da parte dei mercati un parziale riconoscimento di quelle funzioni di ordine collettivo che la società chiede al settore di garantire. Spesso il dibattito sul tema della liberalizzazione degli scambi fornisce conclusioni semplicistiche che possono essere penalizzanti per il percorso di valorizzazione del rapporto tra agricoltura e società. Un rischio che va valutato in ragione della concomitanza tra apertura internazionale dei mercati e progressiva riduzione del sostegno al settore.

In particolare l'Europa, all'interno del suo percorso di rivisitazione delle politiche a sostegno del settore, ha mostrato una attenzione del tutto particolare a quelle che possiamo definire le nuove funzioni dell'agricoltura, raccolte nel concetto di multifunzionalità. La società europea è stata caratterizzata da un rilievo progressivamente declinante, sotto il profilo economico e occupazionale, della componente agricola.

Anche se i dati sulla produzione agricola e gli scambi commerciali mostrano trend di crescita negli ultimi decenni, dall'istituzione della Comunità Europea ad oggi il contributo del settore primario al PIL europeo è passato dal 13,2% del 1957 all'1,6% odierno. Parallelamente l'occupazione agricola è stata protagonista di un rilevante fenomeno di cessione di manodopera verso le altre componenti dell'economia. L'agricoltura europea di oggi, anche grazie al corposo contributo dei nuovi Paesi Membri, caratterizzati da un peso dell'agricoltura ancora rilevante, conta quasi 10 milioni di aziende, un numero pari di addetti, interessando una superficie di quasi 158 milioni di ettari di SAU, corrispondenti al 40% del territorio europeo.

L'arretramento del profilo economico ed occupazionale del settore è diretta conseguenza delle traiettorie dello sviluppo economico e della struttura dei mercati. Il profilo *price taker* del settore e la tradizionale divergenza tra sviluppo economico e

peso relativo dei consumi alimentari traducono l'aumento di produttività conseguente al progresso tecnico in riduzione dei costi, dei prezzi ed in espulsione di forza lavoro dal settore.

In uno scenario come quello europeo caratterizzato, soprattutto nelle aree collinari e montane, da una diffusa coincidenza tra impresa e famiglia, l'esodo agricolo ha coinciso e coincide spesso con l'esodo rurale, esponendo gran parte del territorio europeo a rischi di natura ambientale e sociale. Una tendenza che genera costi collettivi legati alla compressione delle funzioni extraprodottrive connesse all'esercizio dell'attività agricola e alla vitalità dei territori rurali.

Questi fenomeni, accompagnati dalla crescente sensibilità dei consumatori nei confronti del tema della sicurezza alimentare, hanno originato e alimentato il percorso di aggiornamento della Politica agricola comunitaria (PAC).

L'intervento pubblico europeo per il settore agricolo si è profondamente trasformato sia negli obiettivi, che nella strumentazione. A partire dalla fine degli anni ottanta è stato avviato un profondo percorso di revisione con il quale sono state affrontate via via le distorsioni e gli squilibri generati da un modello di intervento elaborato nello scenario europeo del dopoguerra e che successivamente, come la generalità dei sistemi di sostegno adottati in area OCSE, è entrato in crisi.

Gli originari obiettivi della PAC (incremento della produttività, stabilità dei redditi degli agricoltori, autoapprovvigionamento) sono stati rivisitati segnando il definitivo passaggio da una visione settoriale ad una visione sociale e territoriale delle politiche agricole. Al centro della rinnovata filosofia dell'intervento c'è il rapporto tra agricoltura, bisogni della società e dimensione rurale.

L'Europa intraprendendo un percorso di riforma che si è fatto più coraggioso in questi ultimi anni ha cercato di proiettare la sua politica agricola in una nuova logica economica, sociale e ambientale, ridefinendone missione e vincoli. Così l'introduzione del concetto di condizionalità incentiva la produzione di *output* multifunzionali da parte dell'azienda agricola e il nuovo corso delle politiche di sviluppo rurale guarda alla competitività dei territori in tutte le loro componenti ambientali, economiche e sociali.

Si tratta di cambiamenti profondi che aprono scenari completamente diversi per gli operatori del settore, modificando sostanzialmente il panorama dei rischi e delle

opportunità. In particolare il passaggio dal sostegno diretto al modello disaccoppiato costituisce una variazione sostanziale del quadro dei vincoli e delle opportunità in cui gli imprenditori agricoli assumono le proprie decisioni in termini di strategie aziendali.

L'orientamento intrapreso prefigura un nuovo patto tra agricoltura e cittadini e incentiva anche nuovi modelli competitivi per l'impresa europea in cui coniugare produzione di beni pubblici e redditività, incentivando la valorizzazione sui mercati delle specificità materiali e immateriali che caratterizzano la produzione agricola e alimentare europea.

Un cammino che non è ancora arrivato a conclusione e che presto sarà oggetto di ulteriori momenti di riforma che continueranno nell'opera di affievolirne i contenuti protezionistici. Un processo difficile al quale bisogna guardare con molta attenzione per la rilevanza delle implicazioni che lo accompagnano. L'apertura dei mercati produce maggiori pressioni competitive e aumenta l'esposizione al rischio del tessuto imprenditoriale, generando soprattutto nei contesti destrutturati e marginali fenomeni di disattivazione aziendale. Questo può pregiudicare gli stessi effetti delle politiche di incentivazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura e di quelle di sviluppo dei territori rurali, nei quali spesso l'attività agricola rimane elemento imprescindibile attorno al quale costruire una molteplicità di valori economici, sociali e ambientali.

Di qui la necessità di una transizione capace di accompagnare gli agricoltori europei da un sistema protetto al confronto con il mercato, salvaguardando e migliorando la produzione di valori collettivi.

Questo porta da un lato ad identificare nella competitività del settore un valore irrinunciabile della politica agricola, dall'altro a favorire una maggiore trasparenza dei mercati (e una loro maggiore omogeneità dal punto di vista delle regole) e la tenuta del potenziale multifunzionale.

Sostenere la convergenza tra finalità produttive e interessi collettivi non solo richiede un sostegno specifico alla produzione di *output* multifunzionali, ma suggerisce una attenzione particolare rispetto al tema del funzionamento dei mercati. In particolare regole condivise a livello internazionale e maggiore trasparenza del conte-

nuto di informazioni che accompagna i prodotti alimentari, non solo contribuiscono al perseguimento di un legittimo interesse dei consumatori, ma permettono anche di scongiurare il rischio di svilire la valenza delle “clausole sociali” (ambiente, benessere animale, sicurezza alimentare, diritti dei lavoratori) insite nella nuova visione dell’intervento europeo per l’agricoltura e che sono alla base del nuovo rapporto tra agricoltura e cittadino.

Lo scenario internazionale si è poi arricchito di nuovi elementi che prendono piede anche dalle grandi modificazioni strutturali in corso, tra cui l’emergere, nel quadro degli scambi commerciali, di importanti paesi come l’India, la Cina, il Brasile e dalle stesse politiche di allargamento e partnerariato che vedono protagonista l’UE (in particolare l’imminente creazione dell’area di libero scambio mediterranea che vede nel commercio agricolo un valore straordinario).

Maggiore pressione competitiva, ampliamento dei mercati, sostegni modulati in funzione della capacità di produrre beni e valori collettivi, supporto alla dimensione territoriale: questi gli orientamenti nella nuova visione dell’agricoltura, condivisa dal sistema Europa.

Questo significa nuove opportunità per gli agricoltori e i territori ma anche nuove insidie sul fronte della tenuta degli assetti produttivi, che si traducono in una maggiore esposizione al rischio del settore e dei suoi operatori.

Dobbiamo allora fare uno sforzo per interrogarci su quale sia la strada per cogliere al meglio le occasioni e difenderci dai rischi, quali le scelte e gli strumenti per governare al meglio il cambiamento.

Il futuro metterà di fronte economie agricole che possono contare su grandi scale o bassi costi del lavoro con contesti, come quello europeo ed italiano, che è fatto soprattutto di piccole dimensioni ma che può contare su leve competitive come la qualità, la tradizione e la caratterizzazione territoriale.

Tutto ciò impone una rivisitazione dei nostri modelli produttivi da tradurre in un importante sforzo sul fronte della competitività al fine di valorizzare il ruolo delle specificità della nostra offerta che incontrano le preferenze dei consumatori e rafforzare le capacità organizzative delle imprese e dei sistemi.

Dal nostro punto di vista, sulla base delle nostre capacità, delle nostre dotazioni, del nostro patrimonio agricolo e alimentare parlare di globalizzazione significa guardare ad un nuovo rapporto con i mercati, basato soprattutto sulla opportunità di offrire prodotti ad alto valore aggiunto, di elevata qualità e ricchi di valori immateriali (tradizioni, origine, legami culturali ed etici...).

Il ruolo dell'Unione come grande esportatore di commodities agricole è al tramonto, per i nostri prodotti le prospettive future sono legate alla capacità di affermare ovunque la qualità ad essi associata.

Un sistema agro alimentare fondato sulla qualità, oltre a rispondere alle aspettative dei consumatori, costituisce al tempo stesso una risposta economicamente valida nel contesto della globalizzazione

Ma oltre la qualità, il sistema delle imprese ha bisogno di strumenti finalizzati a rafforzare la competitività, sul fronte dei costi ma soprattutto su quello degli assetti organizzativi.

Oggi il legame tra produzione primaria, trasformazione e distribuzione è informato ad esigenze diverse rispetto al passato. Il protagonismo della grande distribuzione e i processi di internazionalizzazione che accompagnano l'evoluzione dell'industria di trasformazione, richiedono maggiori volumi produttivi, maggiore omogeneità, nuove capacità e strutture attraverso le quali relazionarsi efficacemente con i mercati mondiali.

I perni attorno ai quali costruire la proiezione competitiva del nostro sistema agricolo e agroalimentare saranno rappresentati dalla capacità di valorizzare gli elementi distintivi del nostro straordinario patrimonio produttivo e dalla capacità di costruire nuove e più funzionali dotazioni organizzative.

Questo significa intervenire sui modelli societari, sul credito, sulle politiche formative, sugli investimenti in infrastrutture e tecnologie: maggiore orientamento verso azioni integrate che guardano ai sistemi più che ai singoli prodotti o alle singole filiere.

Così il nuovo approccio europeo e le mutate dinamiche competitive hanno prodotto anche l'avvio di una nuova generazione di politiche nazionali e regionali. In tale direzione l'attenzione del Governo al settore agroalimentare ed alle sue possibilità di crescita ha preso corpo in un percorso fortemente radicato sulla concertazio-

ne. La sede istituzionale del Tavolo agroalimentare ha permesso di mettere a fuoco le priorità dell'intervento, recepite nella formulazione del DPEF 2007- 2011 e la cui prima declinazione ha trovato spazio nella Legge Finanziaria per il 2007. Alla base della visione dello sviluppo del settore agroalimentare vengono posti i temi della crescita competitiva sui mercati internazionali, coerentemente con l'andamento degli indicatori relativi ai consumi, che indicano una stabilità di quelli interni ed enormi spazi di crescita all'esterno. Gli obiettivi sono quindi quelli del consolidamento delle posizioni sul mercato nazionale e della crescita su quelli internazionali, in considerazione dei tassi di crescita globali e dell'espansione di ampie di neo-consumatori con crescenti disponibilità di reddito e di spesa.

Una seconda priorità è poi legata alla capacità di consolidare il ruolo delle produzioni "made in Italy, valorizzandone le caratteristiche distintive, in ragione di un patrimonio produttivo ad elevato valore aggiunto. Caratteristiche vocazionali della nostra offerta agroalimentare sulle quali occorre operare al fine di consolidare il rapporto con l'industria e costruire filiere e politiche di settore tese a qualificare queste specificità, coerentemente con l'impianto regolamentare comunitario e le aspettative dei consumatori.

Infine l'obiettivo della valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'azienda agricola e quindi dei nuovi servizi e funzioni delegate o delegabili all'agricoltura. Un percorso obbligato che intercetta bisogni espliciti in termini di sostenibilità ambientale, di riduzione dell'inquinamento, di sicurezza alimentare e più di recentemente di attenzione alle fonti energetiche rinnovabili ed allo stesso cambiamento climatico. In questa prospettiva è stato varato un quadro di interventi che opera sul fronte fiscale, societario, sulla competitività e sulla sostenibilità al fine di promuovere nuove prospettive organizzative per il sistema agroalimentare, forestale e ittico italiano. In questo quadro è stata incentivata anche la possibilità di riconversione dei produttori agricoli e delle imprese di trasformazione verso la produzione di energia, come conseguenza delle modifiche nel quadro del sostegno comunitario in alcuni settori come lo zucchero o il tabacco e dell'emergere di nuove opportunità legate ad obiettivi di politica energetica ed ambientale, tra i quali quelli relativi all'attuazione del Protocollo di Kyoto.

Gli indirizzi e le azioni intraprese dal decisore pubblico a livello nazionale e regio-

nale per il settore agroalimentare e i territori rurali devono accompagnare un processo di valorizzazione e crescita strutturale e organizzativa di cui devono essere protagonisti, però, soprattutto i sistemi produttivi e territoriali nelle loro diverse componenti.

L'impresa agricola rimane il centro delle relazioni economico produttive che si innestano a partire dal settore primario ed è il fulcro attorno al quale ruota la capacità di risposta ai bisogni dei cittadini consumatori e dei territori. L'azienda agricola rappresenta il momento di inizio della catena alimentare, un momento di risposte alle esigenze di sicurezza alimentare e ambiente della collettività e spesso è il luogo materiale e immateriale nel quale risiedono le maggiori potenzialità dei processi di sviluppo rurale.

In questo senso i nuovi obiettivi delle politiche agricole si dimostreranno velleitari se alle loro spalle non ci sarà un sistema di aziende agricole competitive ed efficienti.

Rendere le nostre aziende più competitive significa mettere in piedi politiche a sostegno dell'efficienza e della qualità, nuova leva competitiva nell'era globale.

Alle imprese dovranno essere offerti strumenti più adatti a rafforzare la competitività legata ai bassi costi e interventi di sistema per migliorare gli assetti organizzativi, i legami con le industrie di trasformazione e la grande distribuzione organizzata, al fine di favorire una equa distribuzione del valore aggiunto all'interno della filiera agroalimentare. Inoltre sarà necessario convogliare gli sforzi per interpretare al meglio il ruolo che il nostro paese può assumere di grande produttore di qualità.

Qui, come in altri ambiti delle politiche europee sarà fondamentale riuscire ad adottare una convergente azione di governo comunitaria e nazionale, soprattutto perché in un quadro di risorse comunitarie fisse e tendenzialmente decrescenti, diventa centrale il tema dell'efficacia delle risorse impiegate. Ed in questo senso si renderà sempre più evidente la ricerca di maggiore integrazione e sinergia tra Pac e Pan, cioè tra Politica agricola comune e le politiche agricole nazionali. nell'accesso all'innovazione tecnologica e alle informazioni di mercato, nelle dotazioni infrastrutturali, nei servizi di supporto ed anche nella qualità delle amministrazioni di riferimento legate alla filiera agroalimentare.

Infine, assumere che l'agricoltura e le politiche che la riguardano sono ormai collocate in uno scenario globale significa anche necessità di difendere posizioni e orien-

tamenti in un ambito che diviene innanzitutto internazionale. Ciò richiede anche un nuovo protagonismo nazionale che possa difendere le ragioni e le esigenze della nostra agricoltura, legandola con quelle degli altri territori europei al fine di comporre orientamenti condivisi in ambito internazionale. Occorre mettere in campo capacità negoziale, capacità di lettura dello scenario per individuare obiettivi e percorsi largamente condivisibili dai nostri partner europei. Sul fronte dei mercati mondiali e delle regole che li presiedono giochiamo il futuro del nostro settore agricolo e della nostra industria alimentare. La nostra vocazione all'export, il ruolo della nostra distintività sui mercati internazionali, dipendono dalla tutele e dai riconoscimenti che sapremo sostenere, innanzitutto in sede europea. Contribuire alla costruzione di una posizione dell'Unione forte, autorevole e comprensiva delle esigenze della nostra agricoltura è oggi una missione fondamentale. Un terreno di lavoro sul quale si può incidere solo rifuggendo dalle tentazioni protezionistiche e associando le liberalizzazioni degli scambi a strumenti di rispetto degli standard di qualità e di sicurezza. Così come appare improponibile pensare ad un'agricoltura europea collocata a pieno titolo nei mercati agroalimentari moderni, senza che questa abbia accresciuto la sua efficienza e la sua capacità competitiva, allo stesso modo appare ineludibile affrontare il tema della riconoscibilità delle caratteristiche distintive delle produzioni agricole sui mercati per superare il paradosso di una cornice regolamentale non ancora aderente alle sollecitazioni provenienti dai consumatori finali. Le regole in tema di ambiente, benessere degli animali, certificazione di prodotto, etichettatura, sono ancora molto difformi nei diversi paesi del mondo e questo impedisce spesso al mercato di svolgere correttamente le sue funzioni e di riconoscere i valori in esso espressi.

