

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
VI Commissione attività produttive e risorse ambientali

**AGRICOLTURA E SICUREZZA ALIMENTARE:
QUESTIONE AGRICOLA E PARTENARIATO
EUROMEDITERRANEO**

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 24 giugno 2004

INDICE

Premessa

1. L'evoluzione della politica europea verso i Paesi terzi mediterranei
2. Le prospettive di un asse mediterraneo per la UE: dalla Conferenza di Barcellona alla Conferenza di Venezia
3. L'Agroalimentare negli scambi tra l'UE ed i PTM;
4. Il ruolo dell'Italia e la costruzione di un sistema agroalimentare mediterraneo
5. La modernizzazione del sistema agroalimentare nazionale in una chiave di sviluppo dell'euro partenariato mediterraneo.

Premessa

Il Vertice Euromed, tenutosi a Malta il 6 e 7 novembre ultimo scorso, nella sua Dichiarazione Finale ha ribadito l'impegno per la realizzazione degli obiettivi della Conferenza Intergovernativa di Barcellona ed ha posto tra i temi centrali del 9° Vertice, che si terrà il prossimo novembre a Siviglia, "Agricoltura e sicurezza alimentare nel quadro del partenariato euromediterraneo". Il Cnel è chiamato a partecipare alla predisposizione della Relazione a cura del Comitato Economico e Sociale Europeo.

Come contributo al vertice Euromed ed a conclusione del percorso di analisi e confronto che il Gruppo di lavoro sull'Agricoltura, nell'ambito della Commissione Attività produttive e risorse ambientali, ha svolto nel corso del 2003, in collaborazione con la Commissione internazionale e delle politiche comunitarie (VII) e sulla base dello studio "Questione agricola e partenariato euromediterraneo" curato dal prof. Concetto Scivoletto, è parso opportuno raccogliere in un testo di Osservazioni e proposte le indicazioni emerse, nella convinzione che esse possano collocarsi adeguatamente non solo nel programma stilato a Malta e nella Carta di Venezia, ma anche nella filosofia che il Cnel ha portato avanti in questi anni di valorizzazione di rapporti multilaterali e bilaterali con i Paesi della sponda sud del mediterraneo e di riequilibrio nei confronti dell'allargamento ad est dell'Unione europea.

I problemi del Mediterraneo sono oggi più che mai, a livello mondiale, questioni di portata strategica. Il rilievo del conflitto mediorientale sulla scena internazionale conferma questo convincimento e pone interrogativi di fondo sulle vie da intraprendere per assicurare al mondo nuovi livelli di sviluppo, di sicurezza, di solidarietà e di pace.

Questa consapevolezza è condivisa oltre che dal mondo politico e sociale italiano anche dalla Commissione europea e dal Cese che nel corso degli ultimi dieci anni si sono fatti promotori di un processo di "rafforzamento delle relazioni economiche e di riavvicinamento sociale tra le società del bacino del mediterraneo (...) nel rispetto di un minimo comune denominatore", che metta al centro, fra gli altri temi, la questione agricola.

1. L'evoluzione della politica europea verso i Paesi terzi mediterranei

La politica dell'Unione Europea verso i Paesi terzi mediterranei, che trova fondamento già nel Trattato costitutivo di Roma, ha toccato diversi momenti fino ad approdare con il Vertice di Parigi del 1972 ad una "politica mediterranea globale", basata su accordi di associazione o di cooperazione economico-finanziaria che si differenziano dai precedenti per un maggiore coordinamento, per la durata illimitata e per i sostegni finanziari che la Comunità assegna ai singoli PPM. Tuttavia, per quanto riguarda l'agricoltura, le concessioni ai PPM si muovono dentro le limitazioni imposte dalla politica agricola comune (PAC), sia per quanto riguarda i prodotti, sia per quanto riguarda i contingenti, sia per quanto riguarda i calendari di ingresso. La situazione non cambia sostanzialmente neanche con la rinegoziazione dei protocolli agricoli del 1987-88.

Più recentemente, con la Conferenza intergovernativa di Barcellona (27-28 novembre 1995), dalla quale scaturisce il partenariato euromediterraneo, si prefigura un salto di qualità nelle relazioni fra i quindici Paesi dell'U. E. e dodici PPM: Algeria, Autorità Palestinese, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia.

Il partenariato euromediterraneo fra i ventisette Paesi è imperniato su una strategia globale e su una nuova idea di cooperazione e di crescita dell'area mediterranea che prevede tre assi portanti: l'asse politico e di sicurezza, l'asse economico-finanziario, l'asse sociale, culturale e umano.

In particolare l'asse politico e di sicurezza tende a promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza del Mediterraneo attraverso il dialogo politico.

L'asse economico e finanziario persegue tre obiettivi principali: la creazione di un'area di libero scambio entro il 2010; la cooperazione economica in diversi settori fra i Paesi della riva nord e i Paesi della riva sud del Mediterraneo, nonché l'integrazione tra i mercati dei PPM e infine la cooperazione finanziaria che si estrinseca negli stanziamenti comunitari a favore dei PPM, negli interventi della Banca Europea degli Investimenti e nei contributi finanziari bilaterali degli Stati membri. In questo contesto, un ruolo particolare assume il programma MEDA.

L'asse sociale, culturale e umano si fonda sullo sviluppo delle risorse umane, la comprensione tra le diverse culture presenti nella regione mediterranea e gli scambi tra società civile.

La Dichiarazione di Barcellona si attua attraverso gli accordi di associazione euromediterranei fra l'U.E. e i singoli PPM, accordi che trovano un fondamento comune nei tre assi prima richiamati.

Il "partenariato euromediterraneo" è l'espressione della cooperazione tra l'UE ed i paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. Al partenariato partecipano gli stati membri dell'Unione e i paesi associati: Marocco, Algeria, Tunisia (paesi del Maghreb); Egitto, Israele, Giordania, Autorità Palestinese, Libano e Siria (paesi del Mashrek); Turchia (candidato all'adesione all'UE); Cipro e Malta (nuovi aderenti all'UE).

Un bilancio del partenariato euromediterraneo, a metà percorso circa fra Barcellona (1995) ed il 2010, mette in evidenza forti criticità e altrettanto forti motivazioni di rilancio.

A frenare il processo del partenariato euromediterraneo hanno certamente contribuito l'impegno inadeguato dell'UE sul terreno politico e finanziario, le difficoltà dei PPM a governare le contraddizioni e le rilevanti trasformazioni economiche e sociali che il processo di integrazione comportava, la mancanza tra questi di un comune disegno politico e principalmente l'aggravarsi del conflitto israelo-palestinese. Cosicché i principali obiettivi individuati dall'asse politico e di sicurezza, dall'asse economico e finanziario e dall'asse sociale, culturale e umano sono rimasti lungi dall'essere realizzati. Il Mediterraneo è scosso dall'accentuarsi del conflitto mediorientale e dalle conseguenze della seconda guerra contro l'Iraq; la creazione di un'area di libero scambio entro il 2010 si scontra con le contraddizioni e le lungaggini dell'entrata in vigore degli accordi di associazione euromediterranei (rapporto Nord - Sud) e con le difficoltà nelle relazioni commerciali fra i diversi PPM (rapporto Sud -

Sud); la cooperazione finanziaria ed in particolare l'operatività dei programmi MEDA è del tutto insufficiente; la comprensione fra le diverse culture presenti nel Mediterraneo ha dovuto confrontarsi seriamente con fenomeni epocali quali le migrazioni dal Sud al Nord e con temi scottanti quali l'intolleranza e la xenofobia.

Se poi si volge allo sguardo alle problematiche relative al settore primario, non si può non registrare la cautela che ha caratterizzato gli scambi agricoli e agroalimentari fra l'UE e i PPM, vincolati, nei fatti, ai flussi di scambio consolidati nel tempo, alle scelte della PAC, alle decisioni assunte in sede WTO e alle strategie dei vari Paesi in campo agricolo. In particolare per quel che riguarda l'UE ha pesato certamente la combinazione di due fattori: da una parte lo scarso interesse verso le tematiche mediterranee dei Paesi del Nord dell'UE più sensibili alle questioni dell'allargamento ad Est e dall'altra parte il timore dei Paesi mediterranei dell'UE per un'apertura più spinta dei mercati comunitari ai prodotti provenienti dai PPM, prodotti certamente concorrenziali e competitivi rispetto alle medesime produzioni mediterranee dei Paesi membri. Ciò non ha impedito tuttavia la stipula di accordi preferenziali che hanno interessato l'abbattimento delle protezioni del mercato comunitario dall'importazione di prodotti come l'ortofrutta, l'olio d'oliva, i fiori, di diretto interesse per la nostra agricoltura.

Non c'è dubbio che i valori della pace e della sicurezza, a partire dalla regione mediterranea, la spinta ai processi di globalizzazione e liberalizzazione dei mercati, l'esigenza di un sistema di relazioni mondiali basate sul multilateralismo, il protagonismo di nuovi soggetti sullo scacchiere internazionale, il ruolo strategico che l'Europa può svolgere nel Mediterraneo sia per conferire ai processi di globalizzazione il segno della cultura e della civiltà, sia per affermare nei rapporti con i PPM un modello policentrico e non eurocentrico, spingono fortemente verso un rilancio del partenariato euromediterraneo, della strategia globale e dello spirito originario di Barcellona.

In questa direzione va valutata molto positivamente l'approvazione unanime, da parte di 37 ministri e delegati presenti, delle Conclusioni della Conferenza ministeriale euromediterranea sull'agricoltura, tenutasi a Venezia il 27 novembre 2003, nel quadro del semestre italiano dell'Unione europea.

2. Le prospettive di un asse mediterraneo per la UE: dalla Conferenza di Barcellona alla Conferenza di Venezia

Nei quasi dieci anni successivi alla Conferenza intergovernativa euromediterranea di Barcellona, si sono succedute in questo campo sette Conferenze governative euromediteranee e altrettanti Vertici dei Consigli economici e sociali, a partire da quello di Madrid, che costituisce nei fatti il corrispondente di Barcellona.

In tutti - Conferenze e Vertici - l'attenzione agli aspetti agricoli è stato importante. E' innegabile, infatti, che l'Unione Europea tenda a controllare attraverso contingentanti e calendari di importazione l'espansione dei partner PPM nei mercati europei.

A un decennio di distanza, la situazione evidenzia numerosi problemi, sia sotto il profilo euromediterraneo, che sotto quello mondiale. Certamente dei cambiamenti in positivo ci sono stati, ma ancora insufficienti e non tali da segnare un salto di qualità nei rapporti reciproci, nelle capacità dei PPM, come si può dire più in generale dei Paesi in via di sviluppo (PVS) rispetto agli Stati Uniti e all'Unione europea.

Il mancato accordo di Cancun ne è la dimostrazione ed è anche dimostrazione che gli sforzi fatti dall'Unione europea con la riforma della PAC, non sono stati percepiti come sufficienti dai Paesi per i quali l'agricoltura rappresenta una delle poche merci di scambio disponibili o, comunque, un rilevante apporto all'abbattimento del deficit commerciale complessivo.

Ciononostante va evidenziato che la riforma a medio termine della PAC favorisce oggettivamente l'apertura del mercato europeo e lo sviluppo del partenariato euromediterraneo e si propone di rendere compatibile la politica agricola comunitaria con l'evoluzione degli accordi sul commercio internazionale

E' opportuno rimarcare, in questa sede, quanto il Cnel a partire dal 2000 si sia impegnato su questi temi nella convinzione che per l'Unione e più ancora per l'Italia essi costituiscano la base imprescindibile per il mantenimento, prima ancora che per la crescita, e per il posizionamento internazionale del settore.

La liberalizzazione dei mercati, infatti, costituisce un processo frutto di scelte condivise e consapevoli basate sulla valutazione degli effetti complessivi e sull'accompagnamento di regole e programmi volti ad evitarne effetti perversi.

La Conferenza di Barcellona del 1995 per l'Unione Europea e quella di Madrid dello stesso anno per i Consigli economici e sociali, dunque, hanno segnato una svolta importante nella politica del verso i Paesi Terzi Mediterranei (PPM) e hanno dato origine, attraverso l'avvio di una strategia globale, al partenariato euromediterraneo che, pur fra difficoltà e contraddizioni, tiene aperta la prospettiva della cooperazione, della stabilizzazione e della crescita nel bacino del Mediterraneo.

Le difficoltà appaiono evidenti se si considera, oltre a quelle relative alla situazione attuale dei paesi della riva sud, che la crescita demografica in corso implica problemi occupazionali che richiederebbero, secondo stime attendibili, una crescita del reddito attorno all'8 o almeno al 7% annuo contro la media dell'1,5 registrata in quest'ultimo decennio.

La revisione di medio termine della PAC, varata alla fine di giugno del 2003, costituisce un cambiamento profondo motivato dalle problematiche derivanti dall'allargamento dell'Unione e dalla rilegittimazione agli occhi dei contribuenti europei della spesa agricola, nonché dalla ricerca di un rafforzamento negoziale dell'Unione Europea in sede di Organizzazione del Commercio Mondiale.

Il disaccoppiamento degli aiuti comunitari dalle produzioni (seminativi ed allevamenti) e il prevedibile perdurare di prezzi internazionali delle commodity inferiori ai nostri costi medi di produzione porterà probabilmente alla riduzione della produzione relativa (segnatamente cereali e protoleaginose) e verso produzioni e processi in grado di consentire un mix di fattori che consenta la riduzione dei costi o verso lo sfruttamento di vantaggi vocazionali.

Le nuove convenienze potrebbero favorire le nostre produzioni mediterranee, pure nei limiti delle discipline comunitarie rivolte al contenimento produttivo, sottoposte tuttavia alla concorrenza extra ed intracomunitaria.

Un elemento che, ai fini dei rapporti con i PPM, va monitorato con attenzione è quello relativo ad alcuni degli obiettivi rafforzati dalla nuova PAC: la qualità, la sicurezza alimentare, lo sviluppo rurale, la multifunzionalità delle imprese agricole, la sostenibilità ambientale.

Sarebbe, infatti, auspicabile da parte dell'Unione un'azione rivolta a sostenere nei PPM il miglioramento di tali parametri anche attraverso una rivisitazione dei programmi di cooperazione finanziaria, come i programmi MEDA.

Per quanto riguarda la V Conferenza ministeriale, svoltasi dal 10 al 14 settembre 2003 a Cancun, essa non è riuscita a rilanciare il negoziato multilaterale del commercio mondiale avviato a Doha nel novembre del 2001, dopo la falsa partenza di Seattle a fine 1999. Si pone così un'ipoteca pesante sulla tempistica prevista - l'accordo doveva maturare entro il 2004 per entrare in vigore dal 2005 - e si mette in evidenza una crisi del multilateralismo e degli strumenti chiamati a governare i processi di liberalizzazione e globalizzazione dei mercati. Appare evidente, in termini generali, la difficoltà di conciliare punti di vista a volte radicalmente diversi, dei 146 Paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), mentre paiono emergere da Cancun nuovi equilibri a livello mondiale per l'affermarsi di nuovi protagonisti. La formazione di un blocco di paesi emergenti - il cosiddetto G.21 - guidato da Brasile, Argentina, India, Cina e Sud Africa ha creato una situazione nuova (anche se non imprevedibile) e determinato uno stallo nelle trattative dimostrando che, se non è possibile una positiva soluzione del negoziato senza l'accordo degli USA e dell'UE, nondimeno questo non basta, dato il potere di veto assunto dagli altri paesi con una capacità nuova di aggregazione su posizioni concordate, nonostante le significative differenze esistenti al loro interno. Si confrontano così le posizioni dei Paesi più ricchi e avanzati, quelle dei paesi nettamente liberoscambisti, quelle dei 123 Paesi in via di sviluppo e quelle dei Paesi più poveri del mondo. D'altra parte, le materie oggetto del negoziato sono molteplici e complesse e riguardano, nei fatti, tutto il commercio mondiale di beni e servizi, compresi gli scambi agricoli e agroalimentari, che, a partire dal 1994, a conclusione del lungo negoziato dell'Uruguay Round (1986-1994), vengono regolati dall'Organizzazione Mondiale del Commercio. La difficile composizione delle posizioni sarà possibile solo se le aggregazioni di interessi e le loro leadership sapranno formulare offerte negoziali in grado di tenere conto delle esigenze irrinunciabili altrui e di costituire le relative alleanze. Con il negoziato multilaterale, si intrecciano peraltro accordi bilaterali regionali e la promozione di aree regionali liberoscambiste. Ciò concorre ad affermare l'importanza della politica euromediterranea.

Fermo restando il carattere globale della strategia di Barcellona, che è certamente il dato più innovativo e significativo, il Cnel intende mettere a punto proposte che consentano di coniugare lo sviluppo dei PPM con la crescita e la qualificazione del sistema agricolo nazionale.

La data che deve segnare, in qualche modo il raggiungimento degli obiettivi principali, è fissata per il 2010, quando sarà realizzata la zona di libero scambio nel rispetto degli obblighi risultanti dall'Organizzazione Mondiale del Commercio. I prodotti agricoli non sono

automaticamente inclusi nella zona di libero scambio; ciò avverrà progressivamente partendo dai tradizionali flussi e secondo quanto previsto nelle differenti politiche di settore e in relazione ai risultati raggiunti nei negoziati GATT.

La progressiva liberalizzazione degli scambi viene sospinta vuoi in relazione alle tendenze mondiali del commercio agricolo; vuoi in relazione alle problematiche connesse al rapporto Nord - Sud (ovvero UE - PPM); vuoi al rapporto Sud - Sud (ovvero fra i PPM); vuoi, infine, al rafforzamento da parte dell'UE di un asse mediterraneo che controbilanci quello Est-Ovest.

Emerge, in questo contesto, l'esigenza di un riequilibrio della PAC a salvaguardia dei produttori europei mediterranei oggi svantaggiati rispetto a quelli continentali, non solo per la minore dimensione dei sostegni alle loro produzioni, ma anche per i meccanismi stessi di intervento maggiormente esposti alla richiesta di riduzione in sede WTO.

Riguardo i Paesi della sponda Sud, va tenuto conto della nuova geometria con posizioni diverse nei rapporti con l'UE e, quindi, nei conseguenti interessi (paesi nuovi aderenti, paesi candidati all'adesione e paesi non candidati). Andrebbero altresì valutate le obiezioni di chi ritiene l'area di libero scambio più d'ostacolo all'incremento degli scambi SUD-SUD, che non in grado di aumentarne la quota di export nell'interscambio con l'UE, se non si accompagna la sua realizzazione con un reale avvicinamento delle condizioni socioeconomiche e istituzionali.

Il Cnel ritiene che l'Italia *debba* svolgere un ruolo importate per il rilancio del partenariato euromediterraneo sia in direzione di uno sviluppo rurale dei PPM che tenga conto delle differenti realtà, sia lavorando attorno all'ipotesi di un sistema agroalimentare mediterraneo da costruire progressivamente attraverso iniziative e sinergie espresse sia da istituzioni pubbliche che da soggetti privati, in un'ottica che veda i prodotti mediterranei, forti della loro identità e qualità, puntare alla conquista di nuovi mercati.

In questo senso va presa in considerazione la domanda potenziale dei paesi nordeuropei nuovi aderenti all'UE.

In sostanza, si tratta di operare il passaggio dalla conflittualità alla complementarità delle agricolture fra riva nord e riva sud del Mediterraneo, mettendo a punto politiche produttive e dell'offerta concordate e tra loro complementari per varietà, stagionalità, gamma, rapporto costi-qualità, servizi incorporati; attuando un marketing in grado di orientarne e valorizzarne la diversificazione; dando la necessaria enfasi alle infrastrutture di comunicazione e di trasporto; promuovendo accordi tra imprese delle due sponde.

Tale passaggio presuppone la modernizzazione e il rafforzamento strutturale del sistema agroalimentare italiano e la volontà, nell'ambito di una cooperazione economica, tecnica e commerciale differenziata, di promuovere investimenti e micropartenariati, regole comuni e circolazione del know-how.

Sistema agroalimentare mediterraneo significa anche complementarità e sintesi delle ragioni e degli interessi dei produttori agricoli che operano nell'intera regione mediterranea; significa proiezione sui mercati internazionali del patrimonio agricolo e agroalimentare mediterraneo che trae dalla storia e dalla natura significativi tratti comuni; significa conquista di nuovi

mercati per i prodotti mediterranei che vanno individuati, disciplinati e valorizzati, in sintonia con i nuovi orientamenti dei consumatori, per il loro legame con il territorio e per il loro contenuto salutistico; significa rete di sistemi produttivi locali o distretti rurali e agroalimentari integrati, capaci di rispondere alla domanda interna di sovranità alimentare e alla domanda esterna di qualità e sicurezza alimentare; significa rafforzamento e qualificazione delle risorse finanziarie comunitarie verso obiettivi di sviluppo rurale e di integrazione dei fattori dinamici del territorio inteso come sintesi di economia, società e cultura; significa costruzione di esperienze di partenariato tra imprese private, di sinergie fra i soggetti istituzionali e di collaborazione pubblico - privato; significa filiera grande dello sviluppo e della pace.

3. L'agroalimentare negli scambi tra l'UE e PTM.

Gli scambi agroalimentari fra l'UE e i PPM offrono uno spaccato concreto della questione agricola nel partenariato euromediterraneo e, pertanto, vanno qui richiamati per sintesi allo scopo di evidenziare l'evoluzione della situazione nell'ultimo decennio.

Nel decennio 1990-2000, il commercio agroalimentare fra PPM ed UE ha registrato un modesto incremento: in valore gli scambi agroalimentari sono passati da 5.1 a 5.5 miliardi di dollari. Il saldo rimane positivo per i PPM, ma sostanzialmente invariato da 146 a 158 milioni di dollari e riguarda, in particolare, Israele, Marocco, Tunisia e Turchia, mentre gli altri riconfermano un saldo negativo.

Più significativa è la riduzione dell'incidenza percentuale degli scambi agroalimentari sul commercio totale (8.3% nel 1990, 5.8% nel 2000) a causa del fatto che nello stesso periodo il volume degli scambi complessivi fra PPM e UE è proporzionalmente cresciuto di più (da 61.2 miliardi a 94.4), così come si è raddoppiato in dieci anni il saldo commerciale negativo dei PPM (da 7 a 14 miliardi di dollari), essendo le importazioni dei PPM dall'UE cresciute ad un ritmo molto più sostenuto delle esportazioni.

Ciò evidenzia gli elementi di delusione che il partenariato euromediterraneo ha creato nei PPM, ma anche quanto sia erroneo concentrare sull'agricoltura la problematica relativa agli scambi commerciali. Quanto alla composizione merceologica degli scambi agroalimentari tra PPM ed UE, le importazioni dei primi registrano al primo posto (37,1 % del totale) i cereali e derivati, seguiti da grassi animali e vegetali, bevande e tabacchi, carni e derivati; mentre per le esportazioni l'ortofrutta da sola rappresenta il 67,5 % dell'export agroalimentare verso l'Unione Europea e assume una significativa incidenza nel complesso dei commerci agroalimentari extra - UE.

In generale e senza scendere in ulteriori particolari, i dati disponibili mostrano il peso rilevante che il mercato europeo riveste per i PTM mentre non è vero il contrario, come dato quantitativo generale. Tuttavia il dato si differenzia per alcuni prodotti il cui saldo commerciale europeo è in deficit strutturale, con evidenti segni di peggioramento, come è il caso dell'ortofrutta.

Da un approfondimento su alcuni prodotti - agrumi, olivo - emerge il primato produttivo dei Paesi della riva nord del mediterraneo, in particolare della Spagna e dell'Italia; mentre per le

culture orticole i Paesi della riva sud coprono il 54.8% della produzione, guidati dalla Turchia mentre, al secondo posto, si colloca l'Italia (16.8% del totale).

Va comunque detto che le esportazioni agroalimentari di quattro PPM - Israele, Marocco, Tunisia e Turchia - superano il 90% di tutte le esportazioni agroalimentari dei PPM in Europa, ma anche che mentre esse riguardano prodotti agricoli e ittici non trasformati, con l'eccezione dell'olio di oliva per la Tunisia, le importazioni dall'UE sono costituite prevalentemente da prodotti trasformati.

Tra i Paesi della riva nord va evidenziato il ruolo e il dinamismo competitivo della Spagna che nel settore della produzione e della commercializzazione di alcuni prodotti mediterranei - agrumi e olio di oliva - ha progressivamente conquistato, attraverso mirate strategie produttive e commerciali, dei primati significativi.

4. Il ruolo dell'Italia e la costruzione di un sistema agroalimentare mediterraneo

Gli scambi agroalimentari fra Italia e PPM evidenziano per il nostro Paese un saldo negativo che nel 2000 (dati INEA espressi in lire) ammontava a 443 miliardi di lire. Le nostre importazioni agroalimentari provengono per oltre il 72% da tre Paesi: la Tunisia con il 29,7%, la Turchia con il 29% e il Marocco con il 13,4%, per un valore complessivo, al 2000, di 1095 miliardi di lire.

Per quanto riguarda la composizione merceologica, l'Italia importa dai PPM l'olio di oliva al primo posto con il 21,3% del totale, le fibre tessili (14,4%), la frutta secca (11%) e prodotti ittici (9,4%). Nel complesso questi quattro prodotti rappresentano oltre il 56% dell'import agroalimentare italiano dai PPM.

Le nostre esportazioni, rappresentate principalmente da prodotti trasformati, interessano in modo particolare la Turchia, l'Algeria, Israele, Malta, Libano, Egitto.

Può essere utile soffermarsi, molto brevemente, su alcuni dati che aiutano a cogliere gli elementi più dinamici del commercio agroalimentare fra Italia e PPM.

La Tunisia rappresenta da sola poco meno del 30% di tutte le nostre importazioni agroalimentari dai PPM (451 miliardi di lire su 1541). Dalla Tunisia abbiamo importato nel 2000 olio di oliva per un valore di 315,2 miliardi di lire che rappresenta, da solo, quasi il 70% di tutte le nostre importazioni agroalimentari da quel Paese.

Dalla Turchia - che presenta un saldo agroalimentare positivo con il nostro Paese di oltre 300 miliardi di lire - proviene il 33% del totale delle nostre importazioni di "altra frutta secca" e addirittura l'82% di uva secca.

Le nostre importazioni agroalimentari dal Marocco nel periodo 1992/2000 sono cresciute del 36%: esse riguardano fondamentalmente la filiera ittica che da sola assorbe oltre i due terzi del totale delle nostre importazioni agroalimentari dal Marocco.

Secondo alcune elaborazioni di dati ISTAT, il commercio agroalimentare nazionale presenta un saldo negativo di 7,6 miliardi di euro (media biennio 2000 - 2001), saldo negativo che,

comunque, nel corso del decennio 1991 - 2001 si è ridotto grazie al contributo dato dalle esportazioni italiane di prodotti trasformati.

Riguardo le aree di provenienza, al primo posto si colloca l'UE con il 68%, seguita dal Sud America con l'8%, l'Asia con il 5%, il Nord America con il 4% e i PPM con il 3%. Anche per quel che riguarda le aree di destinazione delle esportazioni agroalimentari italiane, l'Europa è nettamente al primo posto con il 65%, seguita dal Nord America con il 12%, mentre i PPM registrano soltanto il 2%.

Da qui alcune considerazioni:

- nel corso del decennio 1991 - 2001, il deficit agroalimentare italiano mostra una certa tendenza alla riduzione, principalmente grazie ai prodotti trasformati;
- il ruolo dell'UE sia per le nostre importazioni che per le nostre esportazioni non ha rivali;
- gli scambi agroalimentari con i PPM sul totale dei nostri scambi nel settore sono di peso modesto.

Alla luce di quest'ultima considerazione può essere utile esaminare il caso agrumi, che assume quasi un carattere paradigmatico e del quale si è particolarmente discusso negli ultimi anni, in occasione della ratifica dell'accordo di associazione euromediterranea con il Marocco. Nel 2000, l'Italia ha importato agrumi dai PPM per una quota pari al 9% del totale delle importazioni agrumicole; nello stesso periodo le importazioni agrumicole dall'UE si attestavano al 69% e quelle dal Sud America al 13%; inoltre nel decennio 1991 -2001, mentre le importazioni agrumicole dai PPM diminuivano del 46%, quelle provenienti dall'UE crescevano del 60%. Queste sono le dinamiche reali del nostro mercato agrumicolo, al di là di possibili triangolazioni operate da Paesi membri come la Spagna.

Si osserva che, a parità di mercati, mentre la Spagna ha conosciuto da alcuni decenni una fase espansiva, sia per quanto riguarda la produzione, sia per quanto riguarda le esportazioni agrumicole, l'Italia, al contrario, ha visto arretrare fortemente le proprie posizioni sia sul terreno dell'incidenza percentuale delle proprie produzioni agrumicole nella regione mediterranea, sia sul terreno delle esportazioni. Il caso agrumi, pertanto, chiama in causa non tanto i rischi dell'apertura dei nostri mercati ai PPM, quanto piuttosto l'inadeguatezza o l'assenza di strategie innovative attivate dal nostro Paese per fronteggiare i processi di liberalizzazione e globalizzazione dei mercati.

Si può pertanto considerare motivata la considerazione che la maggiore concorrenza, anche per le produzioni mediterranee, è intracomunitaria. Non appare infondato, tuttavia, un richiamo alle "triangolazioni" di prodotto da parte di paesi membri dell'UE che riesportano nel mercato comunitario come propri i prodotti importati da Paesi Terzi. Si tratta, evidentemente, di operazioni che attuano una sleale concorrenza e che motivano la necessità di un preciso riferimento all'origine delle produzioni sia come oggetto di agevolazioni all'esportazione nel mercato comunitario, sia come oggetto di sostegni riservati al produttore comunitario.

Tuttavia, per comprendere la complessa problematica dell'evoluzione degli scambi agroalimentari, in particolare per le produzioni mediterranee, va detto che la competitività dell'export dei PSM, più in generale dei Paesi in via di sviluppo, non è complessiva, ma relativa a comparti a maggiore specializzazione (ortofrutta, olio d'oliva, fiori) con problemi di

concorrenza per il nostro paese differenziati per determinate categorie di prodotto e per particolari e delimitate aree geografiche.

La conduzione degli accordi commerciali bilaterali, richiede pertanto una attenzione adeguata alle singole specificità dei paesi e dei comparti produttivi e la considerazione, altresì, sia dell'effetto cumulativo delle agevolazioni all'import comunitario conseguente agli accordi GATT ed ai rapporti UE Mercosur, sia delle proiezioni previsionali riguardanti l'evoluzione della domanda e dell'offerta conseguente all'ampliamento dell'Unione Europea.

In tale contesto, andrebbe sollecitata, ancora una volta, l'"analisi di impatto delle concessioni commerciali sulle agricolture europee" che la Commissione, in occasione della Conferenza Euromediterranea di Valencia del 2002, si era impegnata a fornire.

Infine, sempre in materia dei dati relativi all'import-export, occorre sviluppare le analisi sull'influenza delle "triangolazioni" dei prodotti

Infine, il ragionamento sugli scambi agroalimentari fra Italia e PPM nel contesto del commercio agroalimentare totale del nostro Paese non può essere scisso da una contemporanea lettura dei processi più generali che sono in atto, a livello mondiale, e che sono all'origine, non solo delle problematiche e delle criticità presenti ma anche delle spinte per una positiva soluzione delle stesse.

Il terzo millennio, anche grazie allo sviluppo sostenuto dell'area asiatica, ci consegna un Mediterraneo ad alto potenziale strategico e come nuova via per l'Europa. Il Vecchio Continente dopo aver compiuto la scelta storica dell'allargamento ad Est ha bisogno di un forte asse mediterraneo, anche al fine di costruire un solido assetto multipolare nelle relazioni internazionali.

Spetta, anzitutto, ai Paesi mediterranei dell'UE impegnarsi in questa direzione. In particolare l'Italia, non solo per ragioni di collocazione geografica, ma per motivazioni storiche e culturali, può e deve intestarsi un ruolo leader nel sostenere una nuova stagione del partenariato euromediterraneo e nell'avanzare nuove ipotesi di lavoro che consentono di superare le criticità esistenti e di attivare concretamente processi positivi di integrazione, di cooperazione, di crescita e di sicurezza.

In questo quadro, con riferimento specifico al settore primario, l'Italia, dopo l'esperienza positiva dei "green corridors" e la Conferenza euromediterranea sull'agricoltura di Venezia, può avanzare l'ipotesi della costruzione di un sistema agroalimentare mediterraneo e impegnarsi da protagonista, se la proposta è condivisa, nella realizzazione di questo obiettivo.

In questa direzione, la Carta di Venezia, approvata il 27 novembre 2003, a conclusione della Conferenza ministeriale euromediterranea sull'agricoltura, esprime adeguatamente il tentativo di coniugare il processo di Barcellona agli indirizzi espressi dalla nuova PAC e al dibattito multilaterale in corso nell'ambito dell'Agenda di DOHA e dell'allargamento dell'Unione ad altri dieci Stati, dal rilevante peso agricolo.

Nelle conclusioni di Venezia, emergono in modo trasversale anche altri possibili elementi che pur non riguardando direttamente il settore agricolo incidono sul suo sviluppo qualitativo: l'attenzione all'ambiente e alla gestione corretta delle risorse idriche, gli aspetti

inerenti allo scambio di esperienze e di know-how, nonché di assistenza tecnica e di formazione. Ovviamente, questi ultimi riguardano anche altri settori, ma nell'avvio di un processo di cooperazione il loro utilizzo ai fini dello sviluppo agricolo della sponda Sud del Mediterraneo è di rilievo essenziale.

Il programma di Venezia mette a fuoco tre argomenti, che risultano altrettanto centrali nella PAC: la valorizzazione dello sviluppo rurale; la promozione della qualità dei prodotti agricoli; l'avvio di azioni in favore dell'agricoltura biologica.

5. La modernizzazione del sistema agroalimentare nazionale in una chiave di sviluppo dell'euro partenariato mediterraneo.

Negli ultimi anni per il settore agroalimentare si sono aperti almeno due nuovi fronti: quello della sicurezza e quello della qualità, entrambi di enorme rilievo ai fini dell'apertura di un'area di libero scambio nel Mediterraneo.

Quanto al primo punto, è evidente come i Paesi sviluppati vadano sempre più nella direzione delle garanzie sui prodotti di consumo e scambio e delle salvaguardie nei confronti dei consumatori finali. I segnali di "pericolo", provenienti dal susseguirsi di allarmi ed emergenze sanitarie, ma anche il dibattito e le preoccupazioni, da parte dell'opinione pubblica - in questo caso, soprattutto europea - verso gli organismi geneticamente modificati (OGM), costringono i governi a rafforzare controlli e divieti, a codificare maggiore trasparenza delle etichette e delle informazioni ai consumatori e gli obblighi per le imprese di consentire la rintracciabilità lungo le filiere ittiche ed agroalimentari al fine di una più adeguata gestione dei rischi sanitari, ad applicare gli stessi standard di sicurezza alle produzioni importate.

Va da sé che non vanno sottovalutate, ma anzi attentamente esaminate e risolte le molte difficoltà e contraddizioni che questi processi possono determinare ed il rischio, da una parte che possano essere interpretate come "forme occulte di protezionismo" e, che possano essere, d'altra parte, un ulteriore obiettivo limite all'export dei PSM: anche l'ultimo Vertice dei Consigli economici e sociali a Malta ha ritenuto opportuno mettere al centro del dibattito i temi della sicurezza e della qualità alimentare, programmando un documento sul tema - già in corso di stesura - per il Vertice dell'autunno del 2004.

Il Vertice ha sottolineato con forza la necessità di accompagnare nei PPM un processo di messa in sicurezza delle produzioni secondo standard accettati dai Paesi più sviluppati come premessa ad una più stretta collaborazione e integrazione tra i diversi sistemi.

In questo senso, ed al fine di evitare la formazione oggettiva di nuove barriere commerciali, si sottolinea l'importanza delle proposte già avanzate dal CESE riguardanti la necessità di azioni collaborative e di assistenza ai PSM ed ai suoi operatori per programmi di controllo della corrispondenza dei loro prodotti destinati all'esportazione agli standard europei ed internazionali, ivi compresi programmi di formazione e missioni in loco di esperti; l'attuazione concordata di strutture di sostegno o supplenza, nel territorio dei PSM, in grado di verificare all'origine la conformità richiesta agli standard di sicurezza europea ed eventualmente per

suggerire le procedure e le soluzioni utili in modo da incoraggiare lo sviluppo delle strutture produttive locali. Sono inoltre da prevedere forme di controllo che individuino specificatamente le responsabilità dei vari soggetti, ivi compresi gli importatori.

Il Cnel è chiamato a partecipare alla sua stesura e porterà avanti, in quella sede, i principi e le esperienze maturate negli ultimi tre anni di elaborazioni e impegno.

Quanto al secondo punto, la posizione dell'Unione Europea a Cancun e lo sforzo fatto per un riconoscimento internazionale dei prodotti tipici, indicativo della volontà di andare nella direzione della qualità del prodotto adeguatamente certificata e riconosciuta, per avere una maggiore riconoscibilità e competitività sui mercati internazionali, soprattutto quelli sviluppati, e per questa via salvaguardare i produttori europei, assume un valore strategico se verrà riproposto come riconoscimento che il processo di globalizzazione può ridurre le disuguaglianze solo rispettando le diversità culturali, ambientali e alimentari, nell'ordine delle produzioni e dei consumi.

In questa ottica, lo sviluppo rurale nelle due sponde del Mediterraneo va promosso mettendo in comune conoscenze tecniche, esperienze organizzative e capacità di realizzazione, tenendo presenti la dimensione mediterranea e globale di riferimento e le opportunità che possono provenire dal partenariato euromediterraneo sul piano commerciale, avendo per riferimento centrale il territorio e le diversità delle vocazioni e dei mercati locali.

Ferma restando la diversa valenza che una politica di sviluppo rurale può assumere nelle diverse situazioni, il Cnel ritiene che il partenariato euromediterraneo possa assumere tra gli obiettivi comuni e di fondo: la politica idrica, la difesa dell'ambiente e della biodiversità, la protezione e valorizzazione dei prodotti tipici, la salvaguardia dei suoli e della loro fertilità, il rafforzamento della società civile e la partecipazione di questa alla progettazione dello sviluppo.

L'assunzione di una strategia nazionale di rafforzamento e qualificazione del settore agroalimentare nazionale rappresenta, a sua volta, la premessa essenziale per evitarne un detrimento nel suo posizionamento internazionale.

Dal 2000, il Cnel ha svolto un'approfondita analisi del sistema agroalimentare nazionale. L'Italia - come gli altri Paesi dell'Unione - si trovava ad affrontare la crisi del settore zootecnico, dovuta all'insorgenza della BSE e l'opinione pubblica appariva sempre più critica e sospettosa nei riguardi dell'intero sistema agroalimentare, ritenendo per un verso inadeguate le misure di sicurezza approntate nello specifico e, per l'altro, inaffidabili le assicurazioni circa la sicurezza dei prodotti, dall'altra parte, gli operatori si sentivano ingiustamente penalizzati e perdevano quote di mercato.

In un tavolo allargato a tutte le componenti del settore "dal campo alla tavola", il Cnel ha posto l'obiettivo di una maggiore trasparenza e correttezza della comunicazione "produttori-consumatori", promuovendo "un'autoregolamentazione diffusa dell'offerta nazionale, per una tracciabilità volontaria, non alternativa ma integrativa di quella pubblica volta alla sicurezza igienico sanitaria e indirizzata ad una elevazione complessiva delle qualità competitive del nostro sistema produttivo, in termini di ambiente, lavoro, processi produttivi e prodotti.

Stanno così cominciando ad avere una certa diffusione procedure volontarie di filiera, che prevedono la ricostruzione certificata del processo produttivo e la comunicazione al consumatore dell'origine e delle caratteristiche del prodotto finale.

Inoltre, le performance positive registrate nei territori e dalle aziende, mostrano l'importanza di promuovere distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità, ovvero di quei sistemi produttivi locali caratterizzati dal paesaggio rurale e dalla tipicità dei prodotti agroalimentari, che sono luoghi diffusi in tutto il Paese, di sintesi di economia e cultura, tradizione e innovazione.

L'Italia ha un sistema agricolo che si colloca ai primi posti in Europa. In questo contesto, il "made in Italy", che già oggi nel comparto agroalimentare rappresenta uno dei punti di forza, di prestigio e "riconoscibilità" del nostro Paese sui mercati mondiali. Tale sostegno deve risolversi nella valorizzazione delle produzioni di qualità ad alto valore aggiunto, per quanto riguarda l'aspetto interno, e, per quello esterno, nella costituzione di un'Agenzia per la promozione dei prodotti agroalimentari italiani con l'obiettivo di consolidare i mercati dove siamo già presenti (Germania, Francia, Inghilterra, USA) e di conquistare nuovi mercati. Ma deve anche mettere in campo procedure di controllo e di salvaguardia dei propri marchi per evitare falsificazioni che alla fine si risolvono in un danno economico e di immagine dei nostri prodotti.

In primo luogo, infatti, va ribadito e sostenuto il superamento dell'immagine del settore primario come marginale e residuale e per ciò stesso assistito. Tale processo, peraltro in atto da alcuni anni nel nostro Paese, va completato con il riconoscimento politico della funzione fondamentale e del valore del comparto primario così da consentire il completamento di due scelte, una esterna e l'altra interna, riguardanti, da un lato, l'impegno del nostro Paese in tutte le sedi internazionali, dal contesto europeo al bacino del Mediterraneo, dalle relazioni bilaterali al negoziato multilaterale in sede WTO, dall'altro, un'azione concreta tendente a inserire il sistema agroalimentare nel sistema Italia come sua parte integrante.

Le ragioni e le esigenze degli operatori agricoli paiono, dunque, spingere verso la modernizzazione e la qualificazione del comparto agricolo e agroalimentare al fine di superare gli ostacoli e misurarsi con nodi e passaggi strutturali e partendo dal riconoscimento politico del valore e del peso del settore nel sistema economico nazionale.

Tra le molteplici esigenze, il Cnel evidenzia in modo particolare due fattori strutturali che si ritengono decisivi e propedeutici per uno sviluppo "vincente" della nostra agricoltura: il ricambio generazionale e il riordino fondiario.

Quanto al primo, il progressivo invecchiamento degli addetti richiede un impegno comune UE-Stato-Regione al fine di incentivare un interesse concreto delle nuove generazioni verso il lavoro in agricoltura che, peraltro, in modo crescente richiede conoscenze, tecnologia, cultura e sensibilità, di cui i giovani sono portatori.

Quanto al secondo, le istituzioni dovrebbero assumere tra le priorità, il superamento del sottodimensionamento e del frazionamento delle aziende agricole italiane e l'adeguamento di queste ultime agli standard europei, così da consentire la costituzione di imprese dotate della necessaria dimensione fisica ed economica ed il conseguimento di un reddito accettabile per l'insediamento dei giovani. In questa direzione si rendono opportune misure fiscali agevolative

della mobilità fondiaria e molto possono fare le Regioni con iniziative mirate. La possibilità di inserire nei POR e nei PRS misure di riordino fondiario cofinanziate nell'ambito della politica di sviluppo rurale, la possibilità di aiuti di stato - integrativi di quelli dell'UE e da questa già autorizzati - per il rinnovo generazionale degli agricoltori, per la concessione dei terreni in affitto e per l'insediamento dei giovani alla guida delle aziende, assicurando loro la riattribuzione degli aiuti e delle autorizzazioni produttive comunitarie - mentre la conclusione dello storico blocco dei contratti agrari sembra avviare una dinamica espansiva dell'affitto agrario - costituiscono un insieme complesso e attuale di misure.

La Dichiarazione conclusiva della Conferenza di Venezia considera sviluppo rurale, qualità dei prodotti e agricoltura biologica come i tre capisaldi per l'affermazione del partenariato euromediterraneo in agricoltura.

Nel corpo della Dichiarazione di Barcellona, i riferimenti specifici all'agricoltura riguardano la cooperazione per l'ammodernamento e la ristrutturazione del settore primario, nonché lo sviluppo rurale integrato, l'assistenza tecnica e la formazione delle risorse umane, la diversificazione delle produzioni, la riduzione della dipendenza alimentare e la promozione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente.

Sono tutte scelte che evidentemente partecipano ad uno stesso quadro d'assieme e che possono, anzi debbono, essere portate avanti contemporaneamente.

Il Cnel:

- condivide l'attenzione rivolta all'agricoltura da tutte le Conferenze ed i Vertici Eromediterranei fin qui svoltisi;
- valuta che le difficoltà e le preclusioni fin qui incontrate derivino da problemi che non possono trovare soluzioni condivise in una prospettiva di rapporti basati esclusivamente o prevalentemente sulla competizione commerciale tra le agricolture ed i relativi sistemi socioeconomici dei Paesi delle due sponde mediterranee;
- ritiene che, invece, l'Agricoltura debba assumere un ruolo propulsivo della politica di cooperazione, verso l'apertura al mercato ed il riequilibrio nello sviluppo dell'intero bacino Mediterraneo, se ciò costituisce un progetto comune, di collaborazione e di integrazione produttiva, nel quale si colloca la crescita del settore nei diversi paesi ed il loro posizionamento internazionale.

Il Cnel, su queste basi, ritiene:

- che si debbano individuare metodologie e interventi, nel quadro della politica europea, dei presupposti di Barcellona e delle proposte della Conferenza di Venezia, che consentano di coniugare lo sviluppo dei PPM con la crescita e la qualificazione del sistema agricolo nazionale;
- che il Paese possa e debba svolgere un ruolo importante per il rilancio del partenariato euromediterraneo sia in direzione di uno sviluppo rurale dei PPM rispettoso delle differenti realtà, sia lavorando attorno all'ipotesi di un sistema agroalimentare mediterraneo da costruire progressivamente attraverso iniziative e sinergie espresse sia da istituzioni pubbliche che da soggetti privati, in un'ottica che veda i prodotti mediterranei, forti della loro identità e qualità, puntare alla conquista di nuovi mercati; a tale fine la politica della

qualità e la promozione dell'agricoltura biologica, che presenta una crescente domanda tra i consumatori europei, va perseguita in una logica di reciprocità dei sistemi adottati e delle relative codificazioni in Europa e nei PSM;

- che il partenariato euromediterraneo possa assumere tra gli obiettivi comuni e di fondo: la politica idrica, la difesa dell'ambiente e della biodiversità, la protezione e valorizzazione dei prodotti tipici, la salvaguardia dei suoli e della loro fertilità, il rafforzamento della società civile e la partecipazione di questa alla progettazione dello sviluppo;
- che, per quanto concerne l'agricoltura italiana, vadano promosse e favorite le iniziative che impegnano solidalmente le imprese delle filiere produttive "dal campo alla tavola" per di una maggiore trasparenza del mercato, l'informazione al consumatore per acquisti consapevoli, l'elevazione complessiva delle qualità competitive del nostro sistema produttivo in termini di ambiente, lavoro, processi produttivi e prodotti;
- che, sul piano esterno, la promozione del "made in Italy" richiederebbe un sostegno alle iniziative di internazionalizzazione delle nostre imprese, la costituzione di un'"Agenzia" per valorizzare le produzioni italiane, sia quelle realizzate su vasta scala che quelle di nicchia che, in quanto assumono un ruolo di punta nell'accreditamento del "made in Italy" ed esprimono un alto valore aggiunto, richiedono iniziative di salvaguardia dei prodotti tipici e dei marchi italiani dalle contraffazioni;
- che, per quanto concerne i problemi strutturali della nostra agricoltura, il ricambio generazionale e il riordino fondiario siano fattori decisivi e propedeutici per uno sviluppo "vincente";
- che, come sostenuto nella Carta di Venezia, l'affermazione del partenariato euromediterraneo in agricoltura non possa prescindere dallo sviluppo rurale, dalla qualità dei prodotti e dall'agricoltura biologica, ma che sia necessario cooperare fattivamente con i PPM, affinché essi siano in grado di far fronte a queste sfide con risorse adeguate economiche e soprattutto tecniche;
- che occorre evitare che la sicurezza alimentare sul piano igienico sanitario, considerata dai cittadini europei come un diritto imprescindibile, possa tradursi in nuovi ostacoli tecnici alle esportazioni dei PTM nel mercato comunitario. Perciò è auspicabile, da parte dell'UE, un'azione rivolta a sostenere tali paesi per la messa in sicurezza delle loro produzioni secondo standard accettati e per l'attuazione di controlli alla partenza dei prodotti destinati all'esportazione, anche attraverso la rivisitazione dei programmi di cooperazione finanziaria come i programmi MEDA;
- che, quindi, vadano sostenuti con forza i principi della Dichiarazione di Barcellona relativamente all'agricoltura, ovvero la cooperazione per l'ammodernamento e la ristrutturazione del settore primario, nonché lo sviluppo rurale integrato, l'assistenza tecnica e la formazione delle risorse umane, la diversificazione delle produzioni, la riduzione della dipendenza alimentare e la promozione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente.

Roma, 25 maggio 2004