

Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Bari

Corso di Politiche Economiche Europee
Prof. Gianfranco Viesti

Modulo 4

La Politica Agricola Comunitaria

Le radici della PAC

- Agricoltura settore “di punta” nel processo di integrazione europea
- La PAC come politica comune necessaria per preservare il mercato unico in agricoltura
- La PAC politica-simbolo: “cemento” e “pietra angolare” della Comunità Europea
- La PAC e i suoi obiettivi inseriti nel Trattato di Roma

Importanza dell' agricoltura nell'economia europea di fine anni '50

- (1958) quota di occupati in agricoltura
22,6% (Belgio 9,4%, Italia 34,9%)
- Valore aggiunto = 13,2% PIL

Gli obiettivi della vecchia PAC (Art. 39 del Trattato di Roma)

- Sostegno dei redditi della popolazione agricola (dimensione sociale)
- Aumento della produzione e della produttività, in coerenza ad una concezione *intensiva* di ammodernamento delle aziende
- Sicurezza negli approvvigionamenti
- Stabilità dei prezzi di mercato

Gli strumenti della vecchia PAC

- (Molta) Politica dei mercati a forte contenuto protezionistico: prezzi minimi garantiti, tariffe all'importazione e sussidi (*restituzioni*) all'esportazione.
- (Poca) Politica delle strutture, cioè di aggiustamento strutturale delle aziende.
- L'enfasi produttivistica e l'intervento sui prezzi fanno della vecchia PAC una versione esemplare del modello di sostegno "accoppiato" (alla quantità prodotta).
- Tale modello, allora dominante non solo in Europa, perseguiva obiettivi economici e sociali sostenendo il generico *status* di agricoltore.

Il vecchio modello “accoppiato” della PAC

- Un modello che, sulla base della teoria economica tradizionale, è del tutto insoddisfacente sia sul versante dell'efficienza che dell'equità.
- Un sostegno indiscriminato e (quindi) iniquo.
- Isolamento dal mercato internazionale.
- Incentivi alla produzione fuori mercato.
- Tassazione implicita dei consumatori (tassazione regressiva dei redditi).

Il vecchio modello “accoppiato” della PAC (2)

... ma un modello “efficiente”, e quindi vincente sul “mercato politico”, anche grazie al peso ed alla coesione della lobby agricola

- Capacità di accontentare una vasta platea di beneficiari (a chi più, a chi meno, ma a tutti un po’)
- Semplicità amministrativa (con una sola politica, facile da gestire, si perseguono obiettivi economici e sociali)

Il vecchio modello “accoppiato” della PAC (3)

- Costo di bilancio relativamente basso, almeno finché la Comunità è rimasta importatrice netta
- Scarsa percezione da parte dei consumatori della tassazione dei loro redditi che deriva dal sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli

La crisi prima della PAC

- Fine anni '70: difficoltà crescenti della PAC
- Si riduce fortemente il peso dell'agricoltura nell'occupazione e nell'economia europea
- Primi anni '80: inizia "ufficialmente" un processo di riforma
- La crisi della Pac ha due dimensioni, una *interna*, l'altra *internazionale*

Crisi della PAC: la dimensione interna

- Eccedenze strutturali di produzione (cereali, latte, carne, zucchero).
- Insostenibilità finanziaria (spesa alta e fuori controllo), crescente peso del bilancio.
- Squilibri tra settori e contenziosi tra paesi membri.
- Accresciuta sensibilità ambientale e per la salubrità degli alimenti mentre aumenta l'impatto ambientale dell'agricoltura.
- Perdita di "reputazione" della PAC e progressivo tramonto della sua "centralità" nel processo di integrazione europea.
- Allargamento dell'UE.

Crisi della PAC: la dimensione internazionale

- Crisi dei mercati agricoli mondiali (anni '80)
- CEE da importatrice a esportatrice netta per molti prodotti: maggior costo della PAC (*restituzioni* all'esportazione)
- Maggiore percezione da parte dei paesi terzi delle distorsioni indotte dal protezionismo della PAC
- Uruguay round del Gatt (1986-'94): pressioni e vincoli espliciti in direzione della liberalizzazione delle politiche agricole

La riforma della PAC negli anni '80

Strategia riduttiva e difensiva, in base ad un cauto e pragmatico “gradualismo congiunturale”:

- Non si mette in discussione il tradizionale impianto di obiettivi e strumenti della PAC
- Più che un “progetto” di cambiamento a lungo termine, si attiva un’azione di breve-medio periodo, per gestire i *vincoli* che via via emergono
- Obiettivi: stabilizzare la spesa e arginare produzione (es. quote latte, tetti di produzione predefiniti)

La riforma della PAC negli anni '80

Strategia riduttiva e difensiva, in base ad un cauto e pragmatico “gradualismo congiunturale”

- Il vantaggio è una revisione strisciante della PAC, “col treno in corsa” e senza strappi forti
- La principale conseguenza negativa è la *complicazione e burocratizzazione* della PAC, con la stratificazione e la coesistenza di misure spesso contraddittorie: anziché ridurre gli eccessivi incentivi del sostegno accoppiato, si attivano contro-misure

La riforma MacSharry del 1992

Nel pieno della trattativa Gatt viene approvata nel 1992 la “*riforma MacSharry*”, con cui si introducono modifiche importanti:

- riduzione graduale dei prezzi di intervento (30%)
- pagamenti compensativi per ettaro e per capo basati su rese storiche (parzialmente “disaccoppiati”)
- *set aside* obbligatorio (messa a riposo dei terreni)
- misure di accompagnamento.

La riforma MacSharry (2)

- La riforma, anche se limitata a seminativi e carne bovina, è una rottura col gradualismo del passato
- Per la prima volta si mette in discussione il modello di sostegno “accoppiato”, riducendo i prezzi minimi garantiti e compensando gli agricoltori con pagamenti per ettaro (non legati a *quanto* producono, ma ancora legati a *cosa* producono)

La riforma MacSharry (3)

- Ma i pagamenti sono calcolati come compensazione della riduzione dei prezzi, per cui è mantenuto lo status quo sul fronte distributivo: il 20% delle aziende continua a catturare l'80% del sostegno
- In compenso i prezzi interni si avvicinano a quelli internazionali.

Problemi aperti dopo la riforma Mac Sharry

- Problemi di bilancio
- necessità di controllo della spesa agricola
- squilibri finanziari tra contribuzione ed entrate degli stati membri
- Necessità di riequilibrio tra intervento sui mercati e misure di sviluppo rurale
- Allargamento ad Est dell'Unione

Problemi aperti dopo la riforma Mac Sharry

- Necessità di rispondere alla domanda di maggiore attenzione verso l'ambiente, la salubrità e le qualità degli alimenti
- Più in generale, all'inizio degli anni '90, matura la consapevolezza del tramonto della vecchia PAC e della necessità di definire un nuovo "patto" tra agricoltura e società

Gli effetti della PAC (1989-98)

Fra paesi:

- beneficiari: Danimarca, Francia, Irlanda, Grecia e Spagna
- non beneficiari: Germania, Italia, Regno Unito

Fra regioni:

- premiate prevalentemente le regioni più ricche (produttrici di *commodities* agricole, sede delle imprese più grandi)

Agenda 2000: i nuovi obiettivi della PAC

- Esplicito riconoscimento del tramonto degli obiettivi tradizionali della PAC
- La nuova “parola d’ordine” è la valorizzazione della *multifunzionalità* dell’agricoltura
- Aumento della competitività a difesa delle quote di mercato mondiale dell’agricoltura europea
- Sostegno all’occupazione ed al reddito nel quadro di strategie di sviluppo rurale (approccio “integrato” ai territori rurali)

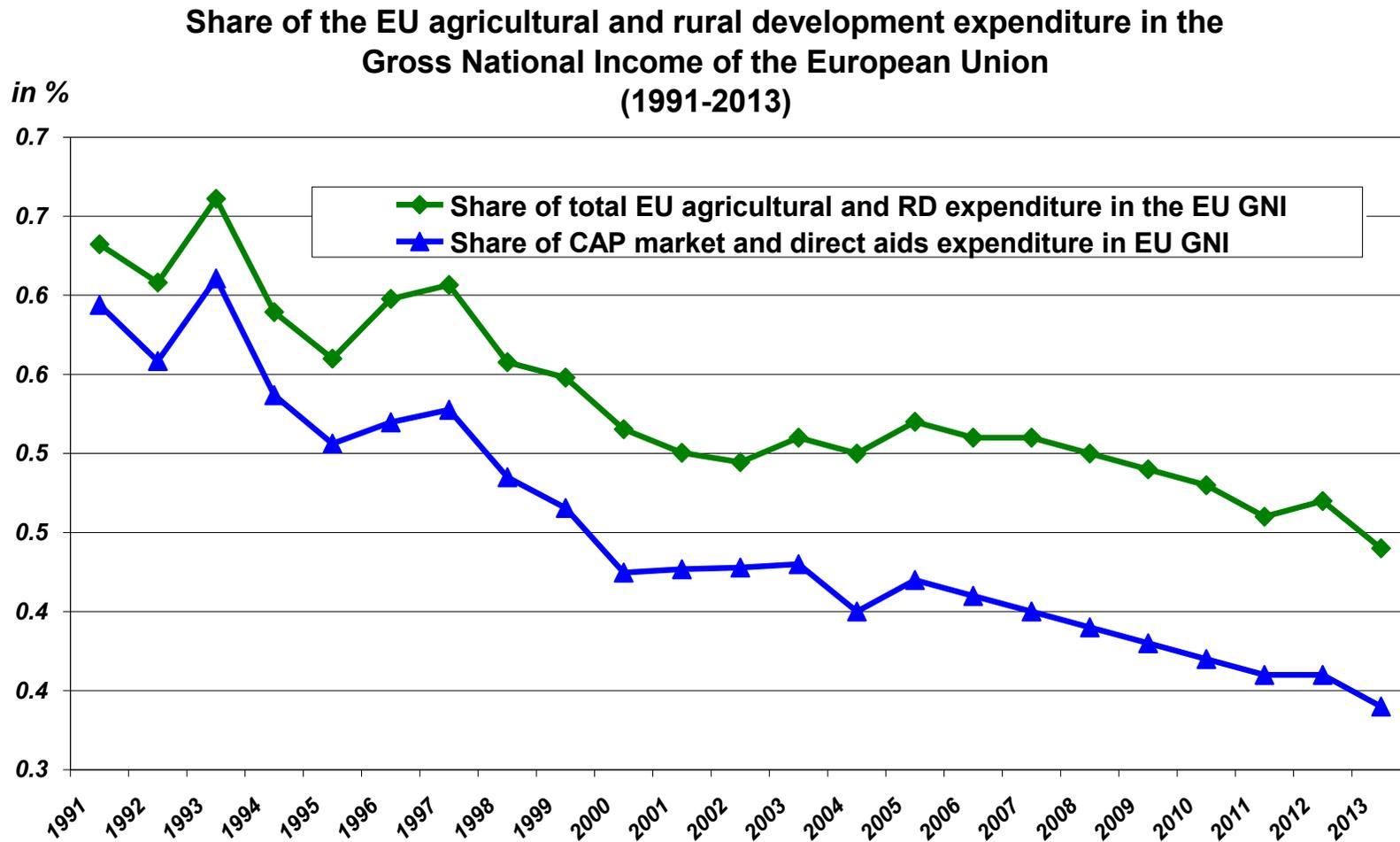
Agenda 2000: i nuovi obiettivi della PAC

- Maggiore attenzione alle questione agroambientale
- Maggiore attenzione al ruolo di produzione di “beni pubblici”
- Maggiore attenzione a qualità e salubrità degli alimenti

Agenda 2000: i nuovi strumenti della PAC

- “Approfondimento” dell’ approccio varato nel 1992 (maggiore orientamento al mercato e “disaccoppiamento” del sostegno)
- Riduzione sensibile dei prezzi minimi garantiti, ad una soglia di “rete di sicurezza”
- “Modulazione” del sostegno disaccoppiato
- Eco-condizionalità
- Si riduce il peso della spesa agricola sul bilancio comunitario

Quota del bilancio UE destinato alla rubrica 2 (agricoltura...) in % sul RNL (da 0.63% nel 1990-92 a 0.44% nel 2012-13)



Consiglio Europeo Bruxelles (ottobre 2002)

- Fissa il tetto alla spesa per il sostegno diretto e di mercato fino al 2013
- Predetermina il bilancio 2007-13
- Stabilisce un *phasing-in* per la PAC per i nuovi Stati membri
- (accesso graduale dei pagamenti diretti)

La riforma Fischler

- Nasce come “revisione di medio termine” (*Mid-Term Review*) di Agenda 2000
- Doveva essere una semplice revisione di metà percorso per verificare l’effetto delle riforme introdotte nel 1999. In realtà, la proposta contiene novità che vanno ben oltre la semplice verifica
- La *Mid-Term Review* si è trasformata in una riforma più incisiva della stessa Agenda 2000, approfondendo il processo di riorientamento degli strumenti e la finalità stessa del sostegno

La riforma Fischler: obiettivi

- Migliorare la competitività dell' agricoltura europea
- Riorientare la produzione al mercato
- Promuovere un' agricoltura sostenibile e socialmente accettabile
- Rafforzare lo sviluppo rurale
- Semplificare il regime di sostegno
- Rendere la PAC più rispondente agli impegni assunti o da assumere in sede WTO

La riforma Fischler

- La PAC post-riforma è rappresentata da un sostegno in larghissima parte disaccoppiato, legato al possesso della terra sulla quale deve svolgersi l'attività agricola, e vincolato al rispetto di standard minimi ambientali, di qualità alimentare, di salubrità dei prodotti agricoli, di benessere degli animali, di gestione dei terreni agricoli.
- La riforma ritaglia un ampio ruolo per gli Stati membri chiamati ad operare una serie di scelte per adattare la PAC alle specifiche realtà territoriali.

La riforma Fischler: strumenti

Ruota attorno a tre cardini:

1. Disaccoppiamento degli aiuti e istituzione del “regime di pagamento unico” (RPU)
2. Modulazione degli aiuti diretti
3. Condizionalità degli aiuti diretti

La riforma Fischler: disaccoppiamento

- Aiuto non più “accoppiato” alla quantità prodotta ma, appunto, “disaccoppiato”
- Aiuto non più legato a *cosa* si produce ma alla più generale *attività agricola*: possesso della terra e esercizio dell’attività produttiva
- Agricoltori liberi di produrre/non produrre, sulla base delle convenienze di mercato, ricevono comunque l’aiuto (nel rispetto della *condizionalità*)

La riforma Fischler: condizionalità

- Il sostegno pubblico è *condizionato* al rispetto di standard ambientali, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali e di salute delle piante
- Soltanto il rispetto di queste norme garantisce il pagamento completo degli aiuti finanziari. Una sorta di “scambio” tra maggiori vincoli e accesso ai finanziamenti pubblici

La riforma Fischler: condizionalità

- L'obiettivo dello strumento è di: (i) introdurre nuovi requisiti non (ancora) contemplati dalla legge, (ii) migliorare il rispetto delle norme legali vigenti
- Elemento essenziale nella strategia di integrazione ambientale della PAC.

2005, proposta italiana: Cofinanziare la PAC con risorse nazionali

- Respinta per l'opposizione dei principali beneficiari

Verifica 2008 (“Health check”)

- Si consolida l’eliminazione del sostegno accoppiato alle produzioni
- Smantellamento delle quote latte entro il 2015
- Incremento delle risorse per lo sviluppo rurale
- Attenzione al tema del cambiamento climatico nello sviluppo rurale

L'agricoltura nell'Europa di oggi

Table 8.5: Farm labour force, 2007

	Total farm labour force (1 000 AWU (*)	Regular farm labour force (% of total)	Full-time regular farm labour force (% of total)	Female regular farm labour force (% of total)	Family farm labour force (% of total)	Agric. holders being a natural person (1 000)	Agric. holders <35 years old (1 000)	Agric. holders >=65 years old (1 000)
EU-27	11 693	92	34	34	78	13 441	823	4 584
Belgium	66	95	71	29	79	44	3	9
Bulgaria	491	95	38	39	85	490	15	222
Czech Republic	137	98	68	32	27	36	4	7
Denmark	56	96	70	23	61	44	3	9
Germany	609	91	50	28	69	365	28	27
Estonia	32	98	46	46	61	22	1	7
Ireland	148	98	60	21	93	128	9	32
Greece	569	86	22	29	82	860	60	321
Spain	968	82	42	20	65	988	44	361
France	805	89	67	25	47	428	34	66
Italy	1 302	90	37	30	84	1 664	49	741
Cyprus	26	94	31	32	75	40	1	12
Latvia	105	99	30	50	84	108	8	32
Lithuania	180	98	14	48	85	230	10	93
Luxembourg	4	98	63	27	85	2	0	0
Hungary	403	97	25	37	77	619	47	172
Malta	4	99	41	14	88	11	0	3
Netherlands	165	91	56	26	61	73	3	13
Austria	163	97	53	41	88	161	16	18
Poland	2 263	97	34	42	95	2 387	294	388
Portugal	338	93	35	41	82	269	5	130
Romania	2 205	93	4	42	90	3 914	167	1 762
Slovenia	84	96	21	41	92	75	3	26
Slovakia	91	96	40	32	44	67	2	22
Finland	72	94	56	30	83	67	6	4
Sweden	65	97	42	26	76	68	4	15
United Kingdom	341	93	55	23	67	283	7	92
Norway	56	94	32	25	80	50	4	4

(*) AWU: annual work unit.

Source: Eurostat (tag00020, tag00021, ef_so_jfwrtime, ef_so_jfaa, tag00029 and tag00030)

La PAC verso il 2020

Comunicazione del 18.11.2010 avvia il dibattito

- rivedere l'architettura dei pagamenti diretti
- aumentare l'impegno verso l'innovazione e la lotta al cambiamento climatico nei Piani di Sviluppo Rurale
- contrastare volatilità dei prezzi agricoli
- mantenere doppio pilastro

- La Commissione ha presentato le proposte di riforma nell'estate 2011
- 12 ottobre 2012: pubblicazione proposte riforma regolamenti PAC
- 2014: entrerà in vigore la PAC riformata

PAC: Le Proposte della Commissione

OBIETTIVI

Promuovere una crescita sostenibile e inclusiva attraverso:

- Uso efficiente delle risorse
- Azioni di contrasto ai cambiamenti climatici
- Supporto alla diversificazione delle attività rurali

STRUMENTI

La PAC rimane basata sui 2 Pilastri ma le misure specifiche adottate per il raggiungimento degli obiettivi sono in parte modificati

- Il 26 giugno 2013 il Parlamento Europeo, il Consiglio dei Ministri e la Commissione raggiungono un accordo sulla riforma della PAC.
- La PAC rimane basata su 2 pilastri ma le misure specifiche adottate per raggiungimento obiettivi in parte modificati.

Distribuzione più equa dei pagamenti

- I Pagamenti Diretti devono essere distribuiti in modo equo tra SM, tra regioni e tra agricoltori, con l'eliminazione del criterio basato sulla spesa storica:
- Convergenza: il budget sarà distribuito in modo che nessuno degli SM riceva meno del 75% della media comunitaria. Gli Stati membri sono chiamati a equiparare i sussidi ottenuti dai singoli produttori, sulla base del criterio degli ettari di superficie coltivata. Così, all'interno del territorio nazionale, nessun agricoltore potrà ricevere un aiuto al reddito inferiore al 60% della media nazionale.
- Solo gli agricoltori attivi riceveranno sostegno economico. I giovani saranno incoraggiati ad avviare nuove attività agricole attraverso aiuti economici aggiuntivi.
- Gli SM potranno allocare maggiori risorse nelle aree svantaggiate. Sarà anche possibile, per un numero di prodotti limitati, ottenere dei sussidi in modo da ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di determinati prodotti.

Favorire la partecipazione dei produttori agricoli alla catena produttiva

- Promozione delle organizzazioni professionali e interprofessionali che aumentino il potere contrattuale degli agricoltori
- Il regime delle quote per lo zucchero resterà valido fino a settembre **2017**, invece che nel 2015 come previsto in precedenza
- L'attuale sistema che prevede l'autorizzazione per poter coltivare vite rimarrà in vigore fino al 2030
- Saranno adottati nuovi strumenti di gestione delle crisi

Greening

- Il **30% dei pagamenti diretti** per gli agricoltori sarà condizionato all'applicazione, graduale a seconda delle dimensioni dell'azienda agricola, di tre regole per promuovere un uso maggiormente ecocompatibile delle risorse naturali (mantenimento di **pascoli permanenti**, **diversificazione delle colture** e installazione di **aree ecologiche**.)
- Se le misure non vengono applicate correttamente, oltre a perdere questa percentuale del sussidio, il produttore sarà anche essere sanzionato.
- Considerando che anche i Programmi di Sviluppo Rurale prevedono sussidi per chi adotta comportamenti più ecosostenibili di quanto previsto dalla legge nazionale, è stata stilata una lista di casi di sovrapposizione delle misure, in modo da evitare che gli agricoltori ricevano il doppio finanziamento per le stesse misure.

PAC più efficiente e trasparente

- L'ammontare delle risorse dedicate a ricerca, innovazione e condivisione delle conoscenze sarà raddoppiato
- I programmi di sviluppo rurale saranno coordinati con altri fondi europei
- Gli SM che lo vorranno potranno usare uno schema di aiuti semplificato per le aziende agricole più piccole
- I dati relativi a tutti gli aiuti ricevuti tramite la PAC saranno resi pubblici, ad eccezione di quelli di entità trascurabili destinati alle piccole aziende
- **Tutti gli elementi della riforma entreranno in vigore il 1 Gennaio 2014 ad eccezione della nuova struttura di pagamenti diretti (2015)**