

PRIMO FORUM NAZIONALE
DELL'AGROALIMENTARE



Un Paese, un'Agricoltura.

Lo scenario verso la nuova PAC

Mario Catania – MIPAAF



Fin dalla firma del Trattato di Roma, la Politica Agricola Comune ha rappresentato un elemento fondamentale della crescita europea ed ha saputo rinnovarsi in sintonia con l'evoluzione del contesto storico, producendo risultati, nel complesso, positivi.

Se, infatti, gli obiettivi della Politica Agricola (incremento della produttività in agricoltura, equo tenore di vita della popolazione agricola, stabilizzazione dei mercati, sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi ragionevoli per i consumatori) sono rimasti immutati passando indenni le numerose revisioni dei Trattati, non altrettanto si può dire per gli scenari sociali, economici e politici (sia europei che mondiali) che hanno condizionato negli anni la scelta delle strategie e degli strumenti con i quali perseguire le medesime finalità.

La PAC delle origini, infatti, risentiva fortemente del lungo periodo di penuria alimentare verificatosi durante il secondo conflitto mondiale e nel dopoguerra, cosicché i sei Paesi fondatori intesero privilegiare la sicurezza alimentare quale obiettivo prioritario della Politica Agricola Comune.

Questo approccio si tradusse in incentivi alla produzione, realizzati principalmente attraverso un complesso meccanismo di regolamentazione dei prezzi e del mercato, successivamente integrati da sostegni accoppiati, che hanno prodotto i risultati auspicati, generando tuttavia in breve tempo una produzione strutturalmente eccedentaria, troppo onerosa per il bilancio comunitario.

Di qui una serie di riforme che comportarono, nel tempo, l'abbandono dei rigidi meccanismi di controllo dei prezzi, prima, e di incentivi alla produzione, dopo, a favore di aiuti disaccoppiati ritenuti compatibili con le regole degli accordi commerciali internazionali.

In questa fase ha assunto rilievo la promozione della multifunzionalità dell'agricoltura, ovvero della sua capacità di rispondere ai nuovi bisogni collettivi dei cittadini europei: salubrità e qualità del cibo, tutela dell'ambiente e della biodiversità, benessere degli animali, salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico.

Il sostegno agli agricoltori, di conseguenza, è stato sempre più giustificato con la necessità di remunerare la produzione dei predetti beni pubblici, riscontrando, nel contempo, l'esigenza di una PAC più verde, attenta alle questioni ambientali e volta alla lotta ai cambiamenti climatici.

Il processo di allargamento dell'Unione, realizzatosi parallelamente alla riforma della PAC del 2003, ha reso più complesso lo scenario d'insieme, evidenziando nel giro di pochi anni aspettative e rivendicazioni da parte dei nuovi Stati membri, radicati sull'assunto di una ingiusta distribuzione delle risorse finanziarie.



Nel contempo la globalizzazione ha messo a nudo i limiti della nuova PAC, incapace di rispondere con rapidità alle crisi di mercato ed alla volatilità dei prezzi, mentre il livello della competizione fra i produttori cresce in modo impetuoso, stimolato dalla caduta delle barriere commerciali.

L'apertura dei mercati comporta rischi ed opportunità, che tuttavia non si distribuiscono in modo omogeneo nella filiera: mentre l'industria alimentare comunitaria trae vantaggio dalla liberalizzazione dei mercati ed esporta nel mondo la qualità europea, gli agricoltori dell'Unione sono sottoposti alla pressione di concorrenti più competitivi e subiscono una progressiva erosione della propria quota di valore all'interno della catena alimentare.

Ideata principalmente come politica finalizzata a disciplinare il mercato interno, ed evolutasi poi verso forme di sostegno disaccoppiato, la PAC appare oggi incapace di sostenere una politica della competitività ed in tal modo viene meno alle sue funzioni.

Infatti solo una politica agricola che consenta ai produttori di competere sui mercati mondiali può oggi garantire la salvaguardia dell'agricoltura europea, la garanzia del reddito agricolo, la tutela dell'ambiente rurale e lo sviluppo delle zone rurali.

Un cambiamento è, dunque, necessario, per affrontare le nuove sfide dell'instabilità dei mercati e della scarsità degli alimenti, ma le linee proposte dalla Commissione sembrano muoversi, come vedremo, nella direzione sbagliata.

Prima di valutare i contenuti delle proposte avanzate dalla Commissione, occorre ricordare che la riforma della PAC va considerata nel contesto del negoziato sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea per il periodo 2014/2020: il futuro della politica agricola comune è strettamente dipendente dal predetto negoziato.

La proposta sulle prospettive finanziarie, che la Commissione ha presentato lo scorso mese di giugno, prevede per i due pilastri della PAC il congelamento delle risorse complessive in valori correnti ed un ridimensionamento in termini reali, con una riduzione complessiva al 2020 del 12,6% (prezzi 2011, ipotesi di inflazione al 2%).

Se a tali risorse si aggiungono le ulteriori dotazioni destinate al comparto non incluse nel quadro finanziario previsto per i due pilastri (sicurezza alimentare; aiuti agli indigenti; riserva per le crisi nel settore agricolo; fondo europeo per la globalizzazione; ricerca e innovazione in materia di sicurezza alimentare, bioeconomia e agricoltura sostenibile), la riduzione complessiva della spesa PAC in termini reali risulta comunque prossima al 12% nell'arco dei sette anni, mentre il suo peso sul bilancio europeo (del quale si propone un aumento del 5% in termini reali) si riduce di 4-5 punti percentuali, passando da poco meno del 40% nel 2013 a poco più del 35% nel 2020.

La proposta di bilancio della Commissione ha suscitato nel suo complesso reazioni negative da parte di numerosi Stati membri e l'evoluzione del negoziato sarà segnata da un contesto in cui risulteranno assai forti le spinte verso un contenimento della spesa.



In questo scenario è imprescindibile che le valutazioni di politica agricola finiscano per intrecciarsi con le criticità del negoziato sulle prospettive finanziarie, ove l'Italia è tenuta a perseguire, con priorità assoluta, l'obiettivo del riequilibrio fra la contribuzione al bilancio e la propria quota di spesa comunitaria.

La riforma della Politica Agricola Comune post 2013 interviene in un momento particolare non solo sul piano della congiuntura economica e finanziaria, ma anche sul piano istituzionale.

Per la prima volta, infatti, il Parlamento europeo interverrà nel processo di riforma della PAC con pari poteri rispetto al Consiglio, legislatore unico in materia di agricoltura fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

L'assetto istituzionale dell'Unione Europea trova poi un ulteriore motivo di differenziazione rispetto alle precedenti riforme della PAC a causa dell'allargamento dell'UE a 27 Paesi, con il conseguente aumento dei rappresentanti nazionali in sede di Consiglio.

Un organo collegiale sempre più partecipato, quindi, in cui il singolo Paese membro vede diminuire necessariamente la propria capacità di incidere sulle determinazioni consiliari.

Ciò lascia intuire come soltanto attraverso un'azione congiunta e concordata nel Consiglio e nel Parlamento UE, nel rispetto del ruolo a ciascun soggetto assegnato, e con il supporto di solide alleanze, un Paese membro possa aspirare ad incidere nel negoziato.

Le linee prospettate della Commissione sul futuro della PAC hanno già suscitato un largo dibattito sin dalla presentazione della Comunicazione adottata lo scorso anno.

Dopo un forte travaglio interno, il 12 ottobre la Commissione europea ha approvato un pacchetto di sette proposte legislative per la riforma della PAC. Esse contemplano, fra l'altro, le dotazioni finanziarie assegnate a ciascun Stato membro per gli aiuti diretti. Per lo sviluppo rurale la Commissione si riserva di decidere con proprio atto, dopo la fine del negoziato, la ripartizione della relativa dotazione finanziaria.

Le sette proposte di regolamento verranno ora esaminate e negoziate dai due legislatori europei, ed i lavori saranno profondamente condizionati dall'andamento del dossier sulle prospettive finanziarie, nel cui contesto dovranno essere decise le dotazioni globali assegnate ai due pilastri della PAC. In tale sede potrebbero essere assunte anche decisioni che incidono sulla ripartizione degli stanziamenti fra gli Stati membri. Ciò rende evidente la complessità di un negoziato che si snoderà su due piani paralleli (il tavolo agricolo e quello del bilancio) fortemente interdipendenti.

Le proposte della Commissione contemplano, per i pagamenti diretti, un riavvicinamento del livello di aiuto/ettaro tra i diversi Paesi europei.

In particolare si prevede che gli Stati membri il cui livello medio di pagamenti diretti per ettaro è più basso del 90% della media comunitaria, vedranno ridurre di un terzo il loro



divario rispetto alla soglia del 90%, a spese degli Stati membri in cui il livello dei pagamenti diretti è superiore alla media UE, fra i quali l'Italia.

Sui pagamenti diretti, l'Italia risulta quindi tra i paesi "finanziatori" della redistribuzione. A prezzi correnti la riduzione a regime (2017) proposta dalla Commissione per il nostro plafond relativo agli aiuti diretti è pari al 6,9% rispetto al plafond 2013 (l'1,4 % di riduzione è dovuto ad un taglio generale, mentre il 5,5% alla operazione di redistribuzione).

Anche a seguito delle pressioni esercitate dall'Italia è stata stralciata dalle proposte la norma che prevedeva per gli aiuti diretti l'applicazione del *flat rate* europeo nel 2028 (tale disposizione avrebbe comportato per l'Italia un taglio del 35% a prezzi correnti). Tuttavia la redistribuzione proposta dalla Commissione è impostata esclusivamente sulla superficie ed in tal senso costituisce oggettivamente un primo passo in direzione del *flat rate* europeo. Tale approccio esaspera la scelta del disaccoppiamento prefigurando un sistema che prende in considerazione la superficie agricola quale unico parametro, senza dare alcun rilievo alla produzione ed al lavoro.

In merito ai contenuti, va segnalato che l'impianto proposto dalla Commissione per gli aiuti diretti aggrava sensibilmente gli oneri per le imprese e la complessità amministrativa del sistema.

Sono previste sei tipologie di pagamenti diretti: un pagamento disaccoppiato di base, pagamenti disaccoppiati per misure ambientali, per le aree svantaggiate, per i giovani agricoltori e per i piccoli agricoltori, nonché pagamenti accoppiati alla produzione.

Il testo delle proposte prevede un nuovo regime di vincoli ambientali ("*greening*"), che impone agli agricoltori di diversificare le colture praticate nella propria azienda e di destinare una parte delle superfici ad elementi paesaggistico/ambientali.

L'applicazione di tale misura si preannuncia particolarmente onerosa e comporta con tutta evidenza una perdita di competitività per le imprese, unitamente a pesanti oneri di controllo.

Le proposte prevedono poi che, all'interno di ciascuno Stato membro, si proceda progressivamente ma obbligatoriamente entro il 2019 al livellamento degli importi dei titoli assegnati, su base nazionale o regionale.

Alla luce della notevole differenza esistente nel valore dei titoli assegnati in Italia sulla base dei criteri storici, la prevista convergenza può determinare ricadute problematiche nella redistribuzione degli aiuti fra i produttori.

Altre criticità riguardano le norme previste per circoscrivere gli aiuti ai soli agricoltori attivi e quelle relative ai piccoli produttori, che non appaiono logiche né funzionali.

Si tratta di meccanismi estremamente rigidi che non tengono in alcun conto le diversità presenti in ciascun Paese.



La scelta della Commissione di definire "attivo" l'agricoltore i cui pagamenti diretti siano superiori al 5% delle proprie entrate da attività non agricola da un lato appare inidonea rispetto all'obiettivo perseguito e dall'altro presuppone un riscontro sui redditi complessivi, il cui controllo contrasta con la necessità di semplificazione e risparmio.

Tra gli aspetti positivi contenuti nelle proposte va segnalata la norma che consente agli Stati membri l'erogazione di sostegni accoppiati ai produttori, stornando una parte delle risorse finanziarie destinate all'erogazione degli aiuti disaccoppiati.

L'Italia ha sempre sostenuto l'opportunità di ampliare questo strumento, già contemplato in forma limitata dalla vigente normativa. Ciò consentirebbe di sostenere alcune produzioni per necessità di mercato o per altri particolari motivi, attenuando in parte l'effetto negativo del livellamento degli aiuti.

Nel complesso appare evidente che l'impianto proposto dalla Commissione per gli aiuti diretti tradisce completamente le aspettative di semplificazione ed influisce negativamente sulla competitività delle imprese, in una fase storica contraddistinta da una acutizzazione della concorrenza su tutti i mercati.

La proposta sulla organizzazione comune dei mercati non apporta novità di rilievo che garantiscano strumenti più efficaci per la prevenzione e la gestione delle crisi, ed in tal senso conferma uno dei limiti principali della PAC, incapace oggi di fornire risposte alle tensioni indotte dalla volatilità dei prezzi.

Anche sul terreno dei rapporti all'interno della filiera non arrivano, al di là delle enunciazioni, segni concreti di un approccio finalizzato ad incidere sulle cause che oggi pregiudicano la posizione dei produttori di fronte agli altri soggetti della catena agroalimentare e che deteriorano progressivamente la percentuale di valore destinata al settore primario.

Per quanto attiene ad alcuni aspetti settoriali, le proposte non contengono i miglioramenti auspicati per il regime in vigore per l'ortofrutta, né viene prevista la revoca della decisione diretta a porre fine al regime dei diritti d'impianto per il settore vitivinicolo.

In merito al secondo pilastro va considerato che esso tenderà oggettivamente ad assumere un ruolo sempre più importante nella politica agricola dei Paesi comunitari in un contesto storico in cui sarà più difficile attivare risorse finanziarie nazionali a sostegno del settore.

Anche alla luce di tale considerazione è fondamentale che il secondo pilastro svolga efficacemente una funzione diretta a migliorare la competitività delle imprese ed a favorire l'innovazione. E' necessario che il regime operi in modo performante e che ne siano coinvolte il maggior numero di imprese. Per ottenere questo risultato è indispensabile rimuovere gli ostacoli burocratici, semplificare la normativa ed accrescere la flessibilità e la sussidiarietà nella applicazione del regime.

Al contrario, la proposta della Commissione delinea un sistema più complesso rispetto alla normativa attuale. L'introduzione di nuovi vincoli e condizioni per l'attuazione dei



programmi, unita ad una riduzione di autonomia nell'ambito delle politiche strutturali, rischia di rendere il regime più distante dalle esigenze delle imprese.

Va aggiunto che, contrariamente a quanto avviene nei fondi strutturali, la proposta della Commissione non prevede meccanismi di alleggerimento del carico burocratico, quali la proporzionalità dei controlli rispetto ai fattori di rischio.

La proposta mantiene inoltre delle inutili rigidità che penalizzano gravemente gli Stati membri che applicano una programmazione regionalizzata, ed in tal senso determina una inaccettabile disparità di trattamento fra gli Stati membri che hanno un ordinamento istituzionale regionale e quelli che hanno una struttura centralizzata.

E' imprescindibile, al riguardo, che i paesi a programmazione regionalizzata abbiano la necessaria flessibilità finanziaria per garantire un sistema compensativo tra le Regioni e possano applicare il disimpegno a livello nazionale.

Inoltre, tenuto conto della particolarità di alcune misure di intervento, deve essere garantita la giusta flessibilità nella programmazione consentendo di attuare PSR tematici a livello nazionale, oltre ai PSR regionali specifici.

Sempre in merito allo sviluppo rurale, va sottolineato che solleva forti perplessità la collocazione nel secondo pilastro delle misure per la gestione dei rischi. Si tratta non solo di una opzione che appare concettualmente assai poco convincente ma anche di una soluzione che nella realtà italiana rischia di alterare sensibilmente l'assetto di alcuni PSR, in particolare ove il ricorso agli strumenti assicurativi risulta già oggi fortemente radicato.

In conclusione le proposte della Commissione appaiono ispirate ad una logica che appare avulsa dalle sfide della competizione internazionale ed assai lontana dai bisogni dell'agricoltura italiana.

L'eliminazione del *flat rate* europeo dal testo ha rimosso un vulnus gravissimo, ma resta intatta l'impostazione di una politica che tende principalmente a distribuire un'ingente quantità di denaro (oltre 40 miliardi annui) sotto forma di aiuti disaccoppiati, con scarse ricadute positive per le imprese.

Questo approccio determinerebbe inoltre, già per effetto delle proposte relative al periodo 2014/2020, una ingiusta penalizzazione finanziaria a danno dei produttori italiani, che, pur producendo il 13% del valore della produzione agricola europea, riceverebbero solotanto il 9% degli aiuti diretti erogati dall'Unione. Tale pregiudizio risulterebbe ancor più grave se un analogo riparto degli aiuti venisse proposto anche per lo sviluppo rurale.

La distribuzione delle risorse finanziarie non costituisce comunque la sola criticità nell'impianto proposto dalla Commissione. Ancor più rilevante appare, infatti, la lontananza delle linee proposte dalle esigenze delle imprese agricole e dei consumatori europei.

Le proposte in discussione non contengono sufficienti elementi per una politica di sostegno alla crescita dell'agricoltura europea; mancano gli strumenti concreti per accrescere la competitività delle imprese, per migliorare il funzionamento della filiera e per affrontare la volatilità dei mercati in un contesto di economia globalizzata.



La politica proposta dalla Commissione ha una impostazione che non sembra rivolgersi alle aziende che producono ed investono nella loro attività. Essa appare invece funzionale alla proprietà fondiaria che decida di ridimensionare l'impegno produttivo, mentre in alcuni contesti regionali tende assumere la fisionomia di una politica puramente assistenziale.

Infatti un regime di sostegno disaccoppiato, commisurato soltanto alla superficie agricola, finisce per essere una misura esclusivamente funzionale alla rendita e, come tale, del tutto estranea alle esigenze delle imprese agricole.

Inoltre, tutta l'impalcatura degli aiuti nel primo e nel secondo pilastro (ove resta insoluto il problema del disimpegno regionale) è eccessivamente complessa e tradisce tutte le richieste di semplificazione avanzate negli ultimi anni.

Ma la linea indicata dalla Commissione appare anche lontana dalle aspettative dei consumatori, perché non contribuisce a stabilizzare i prezzi al consumo e non rende più trasparente l'informazione sui prodotti, a partire dalla indicazione sulla origine delle materie prime agricole.

Per le ragioni indicate la valutazione sulle proposte non può non risultare complessivamente critica, ed alla luce di tale presupposto appare indispensabile un confronto esaustivo ed un impegno straordinario in un negoziato teso ad ottenere un profondo cambiamento delle linee di riforma.