



Sostenibilità, la nuova Pac nasce su questo principio

La Politica agricola comunitaria è uno dei cardini dell'Unione europea, sia per i produttori che per tutta la collettività. Con una attenzione particolare per i temi ambientali e lo sviluppo territoriale

di STEFANO BOCCOLI

Cinque riforme in venti anni. Questa è la dinamica che ha caratterizzato la politica agricola comunitaria almeno nella sua fase più recente, che convenzionalmente si fa partire dal 1992 con la riforma "MacSharry". Dopo quest'ultima, che ha introdotto i pagamenti diretti, nel percorso della Pac si incontra nel 1999 Agenda 2000, nel 2004 la riforma Fischler alla quale segue, nel 2008, l'Health check. Oggi stiamo vivendo la fase iniziale dell'ultima riforma in ordine cronologico, attivata nel 2014 dall'allora commissario Ue all'Agricoltura Dacian Cioloș e che regolerà la Pac sino al 2020.

Lasciando da parte altre osservazioni, la riforma Cioloș è stata voluta per adeguare la politica agricola alla nuova strategia "Europa 2020" (si veda box) che mira, secondo

FOTO SOPRA
La Pac vuole promuovere una gestione sostenibile delle risorse, per garantire l'adeguata produzione di beni a disposizione della collettività e contenere gli effetti del cambiamento climatico

Conoscere la Pac per utilizzarla al meglio

Con questo numero della nostra rivista iniziamo la pubblicazione di una serie di articoli monografici dedicati alla Pac e agli strumenti a disposizione degli allevatori. Un'attività che rientra nell'ambito di un progetto cofinanziato dalla Commissione europea per informare il mondo agricolo su questo importante strumento a disposizione del settore primario.

Un progetto a cui Aia partecipa attivamente con una serie di iniziative chiamate "Farmers 3.0", che ci vedranno impegnati sull'Allevatore magazine, sul sito internet istituzionale di Aia (www.aia.it), sulla piattaforma "Youtube" e in alcune fiere di settore. L'obiettivo è quello di parlare principalmente ai giovani, gli allevatori di domani, per informarli sul reale significato della Pac e sulle misure che potranno impattare sulla loro attività quotidiana e sulla gestione delle aziende agricole in cui si troveranno ad operare. Un viaggio da percorrere insieme, mese dopo mese, sino al giugno 2017, quando si concluderanno le azioni di "Farmers 3.0".

le intenzioni dell'Unione europea, a un percorso per la crescita e l'occupazione nell'Ue fondato su intelligenza, sostenibilità e solidarietà.

Obiettivi precisi

Da questo importante documento, elaborato nel 2010, è iniziata la ridefinizione della politica agricola comune, a partire dai suoi obiettivi:

- ottenere una produzione alimentare sostenibile attraverso l'aumento della competitività del settore agricolo e la redditività delle produzioni;
- assicurare una gestione sostenibile delle risorse, per garantire la produzione di beni pubblici e il contrasto agli effetti del cambiamento climatico;
- arrivare a uno sviluppo territoriale equilibrato per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali.

E questo, sempre secondo la Commissione Ue, anche alla luce degli obiettivi centrati dalla politica agricola degli ultimi anni, nelle versioni, cioè, precedenti a questa ultima riforma. In particolare da Bruxelles, viene sottolineato come la Pac abbia influito a orientare l'attività agricola al mercato; a sostenere il reddito dei produttori; a inglobare maggiormente gli aspetti ambientali; a rafforzare il sostegno allo sviluppo rurale. Su queste premesse i politici e i tecnici comunitari hanno poi definito alcuni macro-obiettivi più concreti, che effettivamente hanno poi influenzato la riforma approvata nel 2013 e varata nel 2014. Si è trattato in primo luogo di assecondare un'esigenza, a detta della Commissione, di equità nella distribuzione delle risorse erogate con la Pac tra le diverse aree dell'Unione e, all'interno di ciascun paese membro, tra i diversi agricoltori e allevatori.

Nuovi strumenti

Un indirizzo politico che ha portato alla regionalizzazione degli aiuti. Il sostegno diretto alle aziende agricole è stato dunque sganciato dal riferimento storico alle coltu-



re e alle produzioni zootecniche sorte nel 2004 con il "disaccoppiamento" (un disaccoppiamento che, così facendo, è diventato totale e definitivo), per essere uniformato a livello di macroaree.

In secondo luogo, la politica europea ha voluto dare alla Pac un'ulteriore connotazione ambientale, aggiungendo cioè agli obblighi della "condizionalità" (peraltro ribaditi) il cosiddetto "greening", o "inverdimento" al quale è stato legato il 30%, dunque una parte cospicua, del premio a ettaro totale per singolo produttore. Anche per questo motivo, la riforma 2014-2020 ha spaccettato il premio annuo della Pac in sette componenti.

Che si è tradotto, in pratica, in un premio base al quale si affiancano sei componenti aggiuntive tra le quali primeggiano, appunto, il greening e il premio ai giovani agricoltori. Una mossa dalla quale si evidenzia l'attenzione ai due principali assi portanti della nuova politica agricola comune: la sostenibilità ambientale e le azioni a favore dei giovani in agricoltura, per dare continuità a uno dei settori più importanti dell'economia dell'Unione europea.

FOTO SOPRA
La tutela della biodiversità è un investimento per il futuro di tutta la collettività ecco perché la Politica agricola comune ha riservato risorse anche in questa direzione

Evoluzione continua

Per comprendere il percorso che ha portato alla politica agricola attuale è utile soffermarsi sul 1992. È l'anno della riforma MacSharry, la "rivoluzione copernicana" della politica agricola europea, con il passaggio dal sostegno diretto al mercato al sostegno diretto ai redditi. È da lì che bisogna partire per capire da dove proviene la "Pac 2014-2020", la riforma che stanno sperimentando, proprio in questi mesi, gli agricoltori e gli allevatori del nostro continente. Anche dopo gli interventi del 1988, set-aside compreso, gli squilibri strutturali della politica agricola comune permanevano. A questa situazione si aggiungevano le prime indicazioni di quello che, dopo qualche anno, nel 1994, sarà l'accordo Gatt di Marrakesh che concludeva l'Uruguay round, l'ultimo, almeno sino ad oggi, grande negoziato sul commercio internazionale multi-

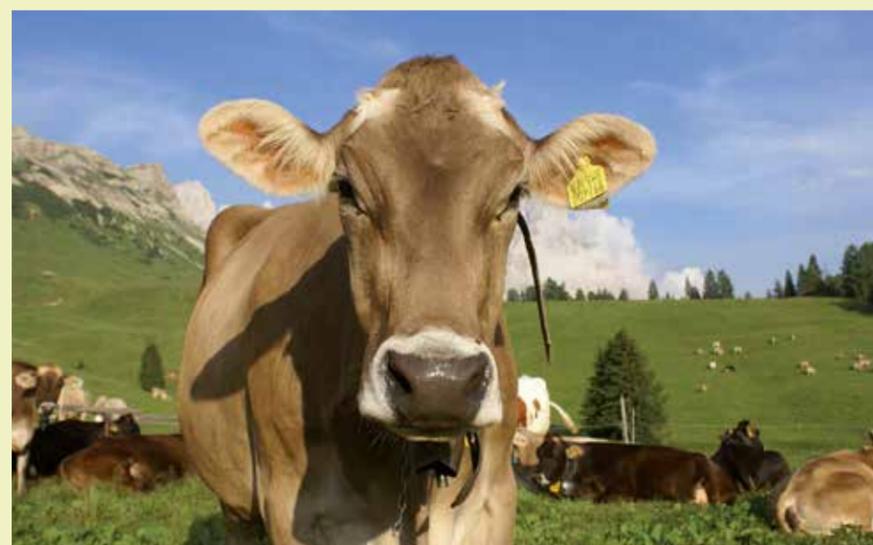
Il presente progetto è finanziato con il sostegno della Commissione europea. L'autore è il solo responsabile di questa pubblicazione e la Commissione declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in essa contenute.
AZIONE COFINANZIATA DALLA COMMISSIONE EUROPEA

laterale arrivato a conclusione.

Sotto la doppia spinta, "interna" dovuta alle dinamiche della Pac come veniva intesa fino ad allora, ed "esterna" per la spinta a favore di liberalizzazioni del commercio in sede Gatt, il vecchio sistema di interventi sul mercato, protezione delle importazioni e spinta all'export non ha più retto, tanto che la Commissione europea, sotto la regia del responsabile all'Agricoltura Ray MacSharry, varò una riforma davvero rivoluzionaria, perché spostava l'intervento comunitario dal pieno sostegno ai prezzi e al mercato all'aiuto diretto ai produttori.

Pagamenti diretti

Fu allora che nacquerò i "pagamenti diretti", ovvero una sovvenzione finanziaria erogata a ogni singolo agricoltore in funzione di cosa si scegliesse di coltivare. Per questo gli aiuti erano detti "accoppiati"; cioè legati alla



coltura in atto. Parallelamente venivano abbassati i prezzi di intervento, per renderli più vicini, ovvero più competitivi, rispetto a quelli correnti sui mercati internazionali.

La salvaguardia dei redditi degli agricoltori e allevatori non passava più da prezzi elevati garantiti, che anzi potevano maggiormente oscillare in funzione di domanda e

Una storia lunga quasi 60 anni

La Pac che oggi conosciamo è discendente diretta delle riforme succedutesi dal 1992 al 2008. Ma la politica agricola europea ha una storia ancora precedente e importante per capire a fondo come si è arrivati ai pagamenti diretti del 1992 e, da questi, ai diritti all'aiuto di oggi. Per molti aspetti non è improprio dire che le vicende della politica agricola comune coincidano con la storia dell'integrazione europea. È infatti dai Trattati di Roma del 1957, veri atti costitutivi della nostra comune avventura, che si è iniziato a parlare di Pac.

È innegabile che la Pac dei primi anni abbia centrato i suoi principali obiettivi originari: promuovere la produzione agricola, anche attraverso l'incremento della produttività, stabilizzare i mercati contro le fluttuazioni dei prezzi mondiali, assicurare l'approvvigionamento di prodotti per i consumatori e materie prime per l'industria alimentare continentale. Ma è altrettanto vero che l'impostazione di politica agraria presa inizialmente e proseguita per un paio di decenni abbia avuto anche ripercussioni inaspettate. Una politica europea per la gran parte incentrata sulla garanzia di prezzi relativamente elevati (con meccanismi di intervento automatici e praticamente illimitati), sulla protezione dalle importazioni e sulla spinta artificiale all'export agroalimentare ha contribuito indirettamente ad una scarsa propensione alla competitività, con conseguenti ritardi nel processo di sviluppo dell'agricoltura continentale rispetto a realtà agricole di altre aree mondiali. Inoltre, la politica di protezione dei prezzi e dei mercati ha inciso pesantemente sul bilancio Ue, creando eccedenze di commodities agricole sempre meno sostenibili.

Si arriva così alla svolta del 1984, quando si iniziò a prendere di petto la questione dello squilibrio tra produzione e consumi e vennero apportati forti correttivi. Innanzitutto si introdussero limiti alla garanzia sui prezzi e dunque agli interventi sul mercato. Inoltre si istituirono le "quote latte", un meccanismo che disincentivava fortemente la crescita della produzione lattiera europea, visto che buona parte delle eccedenze agricole europee erano proprio rappresentate da burro e latte in polvere.

Già nei mesi successivi ci si accorse, però, che le innovazioni introdotte non erano sufficienti. La tendenza della spesa per gestire la politica agricola comune rimaneva insostenibile per il bilancio europeo.

Partirono una serie di analisi e considerazioni politiche che si coagularono nella pubblicazione del "Libro verde", con il quale si prefigurava, per il comparto agricolo, un riorientamento al mercato attraverso il forte ridimensionamento della protezione dei prezzi e il passaggio a forme di aiuto al reddito.

Nel frattempo, a partire dal 1988, vennero introdotti altri sistemi correttivi, dagli "stabilizzatori finanziari" che hanno di fatto limitato i prezzi di intervento, a forme di riconversione produttiva quali il set-aside (ritiro dalla produzione agricola di terreni che venivano, così, lasciati a "riposo"), gli incentivi alla forestazione, gli aiuti alle colture no-food.

Ma l'inizio della "rivoluzione copernicana", con il passaggio dal sostegno diretto al mercato al sostegno diretto ai redditi nella politica agricola comune era ormai alle viste, e sarebbe arrivato di lì a poco con la riforma Mac Sharry del 1992.

offerta, ma da integrazioni finanziarie erogate direttamente alle aziende. Il mercato dunque poteva rendere meno, ma sui conti correnti delle aziende arrivavano gli aiuti che, proprio per questa loro natura surrogatoria, venivano anche chiamati "pagamenti compensativi".

È da questi premi diretti che derivano, dopo vari rimaneggiamenti, i "diritti Pac" che sono ancora oggi al centro della riforma Ciolos. Da diversi esperti di politica agraria, la riforma del 1992 viene considerata positivamente. Tuttavia, gli sviluppi negli anni successivi, e in particolare l'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centrale e orientale, i preparativi per l'introduzione della moneta unica, le restrizioni al bilancio Ue, la concorrenza sempre maggiore dei prodotti provenienti dai paesi terzi e nuovi cicli di negoziati nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) imposero a fine secolo un ulteriore adeguamento della Pac.

Agenda 2000

Si arriva così a primavera 1999 con la formulazione di Agenda 2000 che dal punto di vista della politica agricola comune



fu una revisione che, sostanzialmente, ha approfondito e ampliato la riduzione del sostegno diretto al mercato a favore del sostegno diretto al reddito, già sancito dalla riforma Mc Sharry.

Ma un'altra svolta si profilava. Già nei documenti ufficiali di Agenda 2000 si parlava di una "revisione di mezzo termine" (mid term review), ovvero un'analisi degli effetti della Pac di quegli anni per attuare eventuali interventi correttivi. Ma la "revisione" si trasformò nel 2004 nell'ennesima riforma radicale voluta dall'allora commissario europeo all'Agricoltura Franz Fischler, che introdusse il "disaccoppiamento".

FOTO A FIANCO
L'allargamento ad est dell'Unione europea ha imposto anche una revisione della Pac

I regolamenti alla base della nuova Pac

- Reg. (Ue) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale
- Reg. (Ue) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Pac
- Reg. (Ue) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori
- Reg. (Ue) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli
- Reg. (U) n. 1310/2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie
- Reg. (Ue) n. 1370/2013 fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'Ocm Unica

Gli obiettivi della Pac 2014-2020

- Ottenere una produzione alimentare sostenibile, attraverso l'aumento della competitività del settore agricolo e la redditività delle produzioni;
- Assicurare una gestione sostenibile delle risorse, per garantire la produzione di beni pubblici e il contrasto agli effetti del cambiamento climatico;
- Arrivare a uno sviluppo territoriale equilibrato, per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali.

A cosa serve la Politica agricola comunitaria

- Incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie, in particolare, al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori.

Gli aiuti diretti al reddito, cioè, venivano sganciati (disaccoppiati) dalla scelta produttiva della singola azienda. In qualche misura, i premi fino ad allora legati alla produzione venivano storicizzati e nascevano i "diritti all'aiuto", che in qualche modo riasumevano e perpetuavano il sostegno diretto che quel produttore aveva percepito sino ad allora. Diritti all'aiuto che sono gli ascendenti diretti di quelli oggi in vigore, ribaditi nella riforma Ciolos alla quale si arriva nel 2013, dopo la parentesi, comunque significativa, della "Health check" del 2008, la "Revisione dello Stato di Salute della Pac" o Riforma Fischer Boel dal nome della commissaria Ue Mariann Fischer Boel, che ha essenzialmente approfondito e confermato il disaccoppiamento.

Il resto è cronaca. ■