

# **PAC post 2013. Alla ricerca di un trade off tra funzione economica e funzione ambientale**

**Paolo De Castro, Felice Adinolfi, Jorgelina Di Pasquale, Fabian Capitanio\***

## **1. Introduzione: uno scenario inedito nel percorso di riforma della Politica Agricola Comune**

Il 12 ottobre 2011, con la presentazione delle proposte legislative da parte della Commissione Europea, si è aperta la fase decisiva del dibattito sulla riforma della Politica Agricola Comune (PAC).

Questo nuovo appuntamento si inserisce in un lungo percorso riformatore partito con la Riforma MacSharry e proseguito con Agenda 2000, la Riforma di Medio Termine (RMT) e l'Health Check del 2009. Un ciclo di interventi legislativi che ha cambiato il volto della PAC, seguendo una traiettoria complessivamente finalizzata a realizzare il passaggio da un approccio settoriale e in parte assistenziale dell'intervento pubblico ad un paradigma multifunzionale (Garzon, 2006). Gli obiettivi economici assumono una dimensione pluri-settoriale e quelli sociali sono proiettati sul terreno dello sviluppo locale in tutte le sue componenti, a partire da quella ambientale, che più di altre diviene veicolo di congiunzione tra intervento comunitario e interessi collettivi.

Questo passaggio, non ancora del tutto completato (Swinnen, 2009), ha trovato realizzazione in uno scenario contraddistinto da quasi mezzo secolo di stabilità dei mercati agricoli, che ha progressivamente ridotto, se non addirittura fatto venir meno, l'esigenza di garantire la sicurezza degli approvvig-

\* Paolo De Castro è Presidente della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale del Parlamento Europeo e Professore di Economia ed Estimo Rurale presso la Facoltà di Scienze Veterinarie dell'Università di Bologna. Felice Adinolfi e Jorgelina Di Pasquale sono rispettivamente Professore di Economia ed estimo rurale e assegnista di ricerca presso la stessa Facoltà. Fabian Capitanio è ricercatore di Economia ed estimo rurale presso la Facoltà di Agraria dell'Università Federico II di Napoli.

gionamenti alimentari, principio che era stato alla base della visione produttivistica che aveva animato la costruzione della PAC all'indomani della stipula del Trattato di Roma nel 1957.

Così con la *Riforma MacSharry*, nel 1992 l'Europa rivisita in modo sostanziale, per la prima volta, l'intervento a sostegno del settore agricolo. Lo fa con un certo ritardo rispetto alla manifestazione di quelli che sono stati chiari sintomi dell'insostenibilità di un sistema messo in piedi trent'anni prima, in un quadro completamente diverso, fatto di povertà estrema nelle campagne e forte dipendenza dai mercati agricoli esteri. Il modello architettato dai sei paesi fondatori se, infatti, si è rivelato estremamente efficace nel breve periodo, già a metà degli anni settanta entra in crisi. Le eccedenze diventano, anche nell'opinione pubblica, il simbolo dell'impraticabilità finanziaria, economica e sociale di questa prima fase di implementazione della PAC. Gli strumenti e la portata delle risorse funzionali alla sua gestione (ritiro dal mercato e sussidi alle esportazioni), avevano peraltro contribuito ad alimentare le già forti pressioni internazionali tese a ridurre gli impatti delle misure di politica agraria maggiormente distorsive del commercio, che troveranno poi traduzione nel General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) del 1994.

La riforma ridimensiona così il ruolo giocato dai prezzi istituzionali e il testimone di principale attore del sostegno passa ai pagamenti diretti. Il quadro è completato da un nuovo set di misure tese al contenimento dell'offerta e all'attenuazione degli impatti ambientali generati dal settore.

Viene fissata l'idea di fondo che guiderà la costruzione dell'attuale architettura della PAC, affinata e completata con i successivi passaggi di riforma: la ricerca di formule capaci di lasciare ai mercati il ruolo di guida delle scelte imprenditoriali e al contempo in grado di promuovere i valori ambientali e territoriali associati all'esercizio e alla presenza dell'attività agricola. Trova così una nuova sistematizzazione, oltre che un progressivo irrobustimento finanziario, anche la programmazione europea per lo sviluppo rurale, facendo uscire parte della politica agricola dall'alveo strettamente settoriale (De Castro, 2010).

La spesa per la PAC vede oggi un assetto radicalmente mutato rispetto al suo avvio, quando il sostegno alla produzione e ai mercati contava per oltre il 90% della spesa destinata alle politiche agricole. Dopo l'approvazione dell'Health Check nel 2009 è la componente dei pagamenti diretti a giocare il ruolo più rilevante (69%), seguita dallo sviluppo rurale (24%). La componente tradizionalmente più distorsiva del sostegno, le misure di mercato, pesa attualmente solo per il 7% sul bilancio PAC e i suoi connotati sono profondamente cambiati essendo oggi inquadrabile più come rete di protezione per gli agricoltori (da attivare in casi eccezionali) che come classici strumenti di stabilizzazione dei prezzi (Adinolfi *et al.*, 2010).

Oggi siamo alla vigilia di un nuovo passaggio di riforma che va ad innestarsi nella programmazione finanziaria europea per il periodo 2013-20 e soprattutto va a collocarsi in una fase storica che segna una forte discontinuità rispetto al passato per diverse ragioni.

Viviamo un'inedita fase di recessione economica e un'epoca di profondi cambiamenti negli equilibri economici mondiali. Le aree cosiddette emergenti del pianeta sono diventate i nuovi protagonisti dello sviluppo demografico ed economico mondiale con ripercussioni importanti sull'equilibrio dei mercati alimentari internazionali. L'effetto sostituzione che ha accompagnato la trasformazione nelle diete di miliardi di persone che popolano queste aree sta producendo forti preoccupazioni internazionali, tanto da proporre il tema della sicurezza alimentare come centrale nell'agenda dell'ultimo G20. Non è solo la crescita dei consumi a preoccupare ma anche altri aspetti come la competizione tra produzioni food e no food, la finanziarizzazione dei mercati delle commodity agricole, la maggiore frequenza degli eventi climatici avversi e, non in ultimo, le misure commerciali recentemente adottate da grandi player agricoli mondiali. Le reazioni dei governi ai picchi dei prezzi registrati negli ultimi anni sono state, infatti, finalizzate a stabilizzare il più rapidamente possibile l'offerta interna, attraverso l'adozione di misure protettive (come divieti alle esportazioni o incentivi alle importazioni), al fine di alleviare l'impatto del rialzo dei prezzi sulla popolazione interna (Tangermann, 2011). Ma queste iniziative hanno purtroppo avuto il solo risultato di esportare l'instabilità verso l'esterno, amplificando le oscillazioni dei prezzi a livello internazionale e innescando di fatto un circolo vizioso che ha reso i mercati ancora più precari (De Castro, 2011).

L'azione congiunta di questi diversi fattori fa della volatilità dei prezzi la nuova grande variabile dei mercati agroalimentari. Minaccia non solo per gli abitanti delle aree più povere del mondo ma anche per gli agricoltori, per i quali rappresenta una nuova importante fonte di rischio che va ad alimentare la già particolare situazione di incertezza che tradizionalmente coinvolge gli operatori del settore (Capitano, Adinolfi, 2010).

Tutto questo si incardina all'interno di un quadro globale che continua a veder crescere le emergenze ambientali, prime su tutte quelle legate al cambiamento climatico e alla disponibilità idrica, alle quali in modo non marginale contribuisce anche il settore agricolo (Msangi, Rosegrant, 2009).

Uno scenario inedito che arricchisce di nuove importanti variabili il dibattito sul futuro della PAC, così come quello sul futuro delle altre politiche agricole a livello internazionale.

## **2. La cornice istituzionale**

Anche la cornice istituzionale nella quale prende forma la PAC post 2013 è ricca di novità.

Sotto il profilo degli accordi internazionali va rilevato come a differenza di un passato nel quale le riforme sono state fortemente condizionate dall'evoluzione degli accordi in tema di commercio internazionale (Buckwell, 2007; Daugbjer, Swinbank, 2008), oggi la fase di perdurante stallo in cui è entrato il Doha Round non pone particolari questioni in tema di compatibilità internazionale. Le attuali misure di supporto agli agricoltori e regolazione dei mercati sono ampiamente all'interno dei limiti fissati dal WTO e possono, quindi, continuare ad essere applicate. Il totale AMS (*Aggregate Measure of Support*) dell'Europa è pari a circa 12,5 miliardi di euro, ben al di sotto del limite previsto per le misure europee comprese nell'*Amber box* (Matthews, 2011). Per la prima volta quindi il condizionamento del negoziato WTO esercita un peso marginale nel processo di riforma della PAC.

Novità importanti sono presenti anche sul fronte interno, in particolare per quanto concerne il terreno delle decisioni in materia di agricoltura. Infatti, con la ratifica del Trattato di Lisbona e le conseguenti modifiche apportate al Trattato sull'Unione Europea e a quello sul suo funzionamento, anche la materia agricola viene inclusa nella procedura di co-decisione, rafforzando le prerogative del Parlamento nel processo legislativo. Questo si traduce in un ruolo non più consultivo del Parlamento Europeo ma paritetico rispetto al Consiglio (Massot, 2010). Una novità che potrebbe contribuire in maniera sostanziale alla ridefinizione del ruolo giocato dalle diverse sensibilità presenti nella società europea e delle quali il Parlamento UE è diretta espressione. In tal senso va rilevato come il condizionamento del Parlamento si sia già rivelato determinante nelle prime decisioni assunte seguendo l'iter della co-decisione, come avvenuto nel caso della procedura per l'approvazione del Pacchetto Latte, che ha visto accogliere molti degli emendamenti proposti dal Parlamento. Ma anche sul fronte della procedura di approvazione della Riforma della PAC appare del tutto evidente come il peso dell'iniziativa parlamentare sia divenuto molto più forte e condizionante che in passato.

### **3. La Strategia 2020 e le nuove prospettive finanziarie**

Dal punto di vista dell'orizzonte strategico, con l'adozione della Strategia Europa 2020, se da un lato viene riconosciuta l'importanza del ruolo che può essere giocato dall'agricoltura per una prospettiva di crescita intelligente sostenibile e inclusiva, dall'altro si rinforzano le tradizionali pressioni sulle risorse destinate alla PAC. La causa principale è rappresentata dall'ampliamento del raggio d'azione delle politiche comunitarie, in concomitanza con le difficoltà ad incrementare il budget europeo connesse alla recessione economica e al conseguente sforzo di risanamento che vede impegnati gli Stati Membri (SM). Questo rafforza una costante dell'evoluzione del budget euro-

peo che ha visto una riduzione progressiva della componente agricola in favore di altri assi d'intervento.

Il peso relativo delle risorse destinate alla PAC si è gradualmente ridotto sia in relazione alla complessiva dotazione del bilancio europeo, sia in termini di incidenza sul PIL europeo. Se all'inizio degli anni settanta la spesa PAC rappresentava tra l'80 e il 90% del budget comunitario, nel corso dei successivi anni il suo peso si è ridotto costantemente nonostante il processo di allargamento avesse ampliato la platea degli agricoltori e della superficie agricola. Alla vigilia del primo quadro finanziario pluriennale adottato dall'Europa (1987) la spesa PAC si attestava intorno al 67,5% della spesa europea, lo 0,67% del PIL comunitario. I primi programmi finanziari pluriennali sviluppati nell'ambito di quelli che sono noti come "pacchetti Delors" (1988/92 e 1993/99) ebbero anche l'effetto di definire linee guida molto rigide rispetto ai limiti di spesa della PAC, che accompagnarono la prima grande riforma del 1992 e un altro importante passaggio del processo di allargamento che portò prima ad includere i territori della vecchia Germania dell'Est (1991) e poi all'Europa a 15 (1995), facendo rimanere la spesa PAC pressoché stabile. In termini relativi, invece, la spesa PAC è passata, nel corso degli anni novanta, dal 62% al 52% del budget UE.

Gli ultimi due cicli della programmazione finanziaria (2000/06 e 2007/13) hanno consolidato questo trend pur in coincidenza con ulteriori e straordinariamente impegnativi appuntamenti del processo di allargamento dell'Unione che ha portato, con l'ingresso dei paesi dell'area orientale, all'Europa a 27 SM.

Oggi il budget agricolo, che rappresenta ancora la linea di spesa più importante dell'Europa, è di nuovo sotto la lente d'ingrandimento e la negoziazione sulle prossime prospettive finanziarie ha già aperto un acceso dibattito sul peso finanziario della PAC per il periodo 2013-20. La proposta varata dalla Commissione traduce l'ampliamento degli obiettivi dell'azione Europea sollecitato dalla Strategia 2020, ancora una volta in un taglio ulteriore alla spesa PAC, che vedrebbe ridotta la sua incidenza dal 42% del periodo 2007-13 al 37% nel settennio 2014-20. La proposta dalla Commissione, tradotta in prezzi costanti 2011, porta a una riduzione del 10,9% delle risorse PAC rispetto al corrente quadro finanziario. A questo ammontare vanno però aggiunti ulteriori 15,2 miliardi di euro di spesa legati direttamente o indirettamente all'agricoltura, distribuiti tra gli altri titoli del bilancio e all'interno di quella che viene denominata spesa *off-budget*<sup>1</sup>. La riduzione complessiva, considerando queste ulteriori risorse risulta pari al 7,2%.

1. Per approfondimenti sulla proposta di quadro finanziario pluriennale si rimanda a Adinolfi *et al.*, 2011, La PAC nel quadro finanziario pluriennale 2014/20 ([www.europarl.europa.eu/committees/it/studiesdownload.html?languageDocument=IT&file=66035](http://www.europarl.europa.eu/committees/it/studiesdownload.html?languageDocument=IT&file=66035)).

In particolare la Commissione propone, nella prospettiva di rimodulare il bilancio per rendere la sua articolazione maggiormente coerente con la natura e le finalità degli interventi proposti:

- di trasferire le risorse destinate alle politiche di *food safety*, oggi comprese nel primo pilastro della PAC, alla voce di bilancio “*Security and Citizenship*”.
- Di trasferire il supporto previsto per l’aiuto alimentare agli indigenti alla linea di bilancio “*Smart and Inclusive Growth*”.
- Di allocare all’interno del quadro comune strategico per la ricerca e l’innovazione la somma di 4,5 miliardi di euro da destinare alle attività di ricerca e innovazione nel campo della sicurezza degli approvvigionamenti, della bio-economia e dell’agricoltura sostenibile.
- Di destinare ulteriori 3,5 miliardi di euro alle misure per la gestione delle crisi di mercato in agricoltura che verranno mobilizzati nella forma di Riserve per gli aiuti di emergenza.
- Di allargare alle aziende agricole la possibilità di beneficiare del Fondo Europeo per la Globalizzazione<sup>2</sup>, al fine di assistere l’adattamento del tessuto agricolo alla nuova situazione di mercato risultante dagli effetti indiretti della globalizzazione e per mitigare gli impatti negativi eventualmente associati agli sviluppi dell’accordo commerciale MERCOSUR e di altri accordi bilaterali.

#### **4. Il background della proposta presentata dalla Commissione**

Dal punto di vista formale il percorso di riforma ha preso il via con la presentazione della Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2010<sup>3</sup> sul futuro della politica agricola comunitaria. Un documento strategico che raccoglie i risultati di un ampio dibattito che si è svolto su due principali assi: quello istituzionale, di cui sono stati protagonisti la Commissione, il Consiglio Europeo dei Ministri Agricoli e il Parlamento Europeo e quello “pubblico”<sup>4</sup>, promosso dalla Commissione nel maggio 2010 e chiusosi nel successivo mese di luglio con la sistematizzazione dei principali contributi pervenuti dalle diverse componenti della società, a partire dalle forme organizzate di rappresentanza degli interessi degli agricoltori e delle diverse sensibilità ambientali e sociali europee.

2. Regolamento (EC) n. 1927/2006 (OJ L 406, 30.12.2006).

3. Comunicazione EC (COM (2010) 672), 18 novembre 2010: “The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future” ([http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/Communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/Communication/index_en.htm)).

4. Per una panoramica esaustiva dei contributi pervenuti e del percorso seguito dalla Commissione si rimanda al seguente link [http://ec.europa.eu/agriculture/cappost-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cappost-2013/index_en.htm)

La Comunicazione individua tre ambiti prioritari d'intervento: promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti agricoli, sostenere il ruolo dell'agricoltura nella gestione delle risorse naturali e nella lotta al cambiamento climatico e promuovere la competitività dei bacini rurali in tutte le loro componenti economiche, sociali e ambientali. Gli ultimi due obiettivi si collocano in continuità con il lungo percorso di riforma avviato nel 1992; mentre il primo, coerentemente con il nuovo scenario che caratterizza i mercati agricoli, rappresenta una riedizione aggiornata di uno dei principi ispiratori della nascita della PAC.

Intorno a questi tre grandi obiettivi e sulla scorta di quelle che sono state le direttrici di un ciclo di riforme ormai ventennale, la Comunicazione definisce tre indirizzi di riforma praticabili nel prossimo futuro:

- l'Opzione della continuità, volta a mantenere l'attuale impianto dell'intervento, apportando solo piccoli aggiustamenti, finalizzati a ridurre la portata di alcune criticità, come lo squilibrio territoriale nella distribuzione dei pagamenti diretti;
- l'Opzione della discontinuità, che presuppone una riforma radicale della PAC, attraverso l'eliminazione delle misure di mercato e di sostegno al reddito. L'idea che sottende questa opzione è quella di una PAC che abdica a gran parte del suo ruolo di politica economica a vantaggio di quello di politica territoriale e soprattutto ambientale. Una PAC focalizzata esclusivamente sulla produzione di beni pubblici e sulla lotta al cambiamento climatico, che predilige i meccanismi di intervento utilizzati nel secondo pilastro. Una PAC destinata, quindi, a divenire politica ambientale e di sviluppo rurale e nella quale è il concetto di compensazione degli extra costi sostenuti per la produzione di beni ambientali a guidare l'interpretazione del paradigma multifunzionale;
- l'Opzione dell'evoluzione, che tende a mantenere l'attuale assetto su due pilastri della PAC e a rendere più efficace il legame tra sostegno e obiettivi, sancendo il definitivo abbandono dei riferimenti storici per il sostegno diretto e rafforzando il ruolo delle misure volte a promuovere la produzione di beni ambientali. Questo significa riorganizzare in parte il sostegno diretto agli agricoltori, favorendone una maggiore omogeneità nell'applicazione territoriale e una maggiore targetizzazione rispetto all'attuale sistema della condizionalità.

Sia il tenore della Comunicazione che quello del dibattito che l'ha preceduta e seguita portano ad escludere la praticabilità della prima opzione, che segnerebbe uno stop nel percorso riformatore proprio in un periodo di straordinari cambiamenti e di grandi emergenze. La seconda opzione pur se caldeggiata da una serie di ONG ambientali e dagli ambienti economici e accademici più ortodossi sembra nei fatti essere stata respinta, almeno nella sua formulazione più radicale, dalle stesse Istituzioni europee, Parlamento in te-

sta. I due Rapporti di iniziativa parlamentare che hanno preceduto e seguito la Comunicazione, così come gli esiti di diversi Consigli Agricoli e le stesse riflessioni di cui è stato protagonista il Commissario UE all'Agricoltura, hanno ribadito pur se con sfaccettature a volte molto diverse, la necessità di preservare il ruolo svolto dai pagamenti diretti e dalle misure di mercato, anche alla luce dei molteplici e profondi stati di crisi che in questi ultimi anni hanno interessato ampi territori e rilevanti comparti agricoli.

## 5. Le proposte della Commissione

La terza opzione sembra essere quella maggiormente caldeggiata a livello istituzionale. Un'opzione nella quale i margini di manovra sono ampi e che collocandosi a metà strada tra la prima, conservatrice, e la seconda, radicale, può nei fatti essere più vicina all'una o all'altra in funzione della tipologia e della portata delle decisioni che verranno assunte.

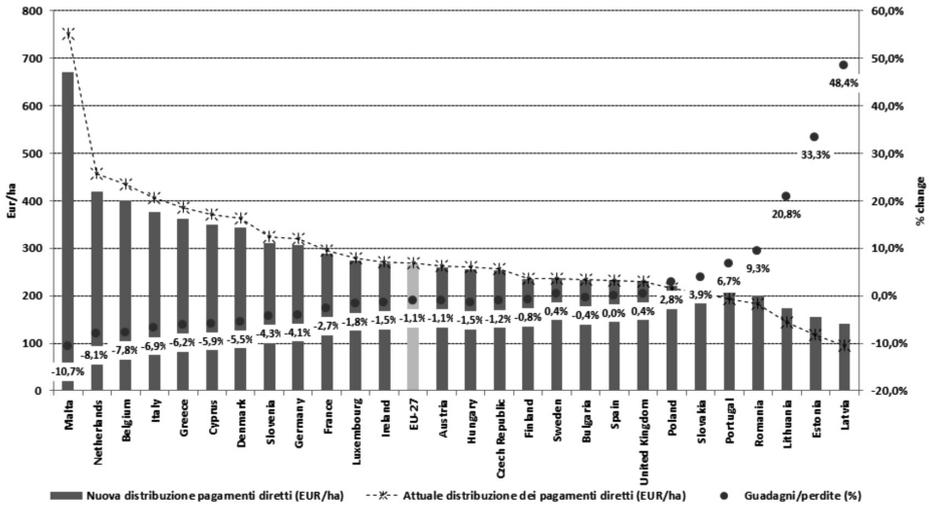
Il primo fondamentale terreno di valutazione è rappresentato dalla proposta di riforma formalizzata dalla Commissione il 12 ottobre 2011<sup>5</sup>. Le nuove proposte regolamentari varate dalla Commissione, lette congiuntamente alle proposte finanziarie, offrono un quadro abbastanza chiaro delle convinzioni (e dei compromessi) maturati in seno all'organo esecutivo europeo.

In particolare le proposte di modifica più importanti riguardano il sistema dei pagamenti diretti. L'impianto abbozzato nella Comunicazione trova traduzione su due assi principali: da un lato l'individuazione delle risorse da redistribuire tra gli SM, al fine di garantire una maggiore omogeneità del sostegno tra gli agricoltori europei, dall'altro la riconfigurazione del sostegno diretto che viene organizzato su diverse componenti, ognuna delle quali associata ad uno specifico target.

La Commissione sceglie di affrontare il tema della redistribuzione delle risorse attraverso un approccio "pragmatico" che individua le risorse da trasferire, i beneficiari e i cedenti, con un ancoraggio solo parziale a variabili oggettive. L'unico parametro di riferimento è la superficie eleggibile. Una volta determinata la media europea dei pagamenti per ettaro (cosiddetto *flat rate*) la Commissione la confronta con quella dei singoli SM e definisce così un meccanismo per il quale gli SM con le medie più elevate cedono risorse a quelli con il *flat rate* più basso, con un'area di status quo rappresentata dagli SM le cui medie sono comprese in un intorno determinato del *flat rate* UE. Il combinato effetto di questo meccanismo e del taglio di risorse operato con le prospettive finanziarie è rappresentato nella figura 1.

5. Le proposte di regolamento sono consultabili al seguente link: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm)

Fig. 1 - La redistribuzione del budget dedicato ai pagamenti diretti tra gli SM secondo le proposte della Commissione



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione UE.

Per quanto concerne, invece, il nuovo modello di pagamenti diretti la Commissione definisce il peso e le modalità applicative delle diverse componenti: di base, verde, aree svantaggiate, accoppiata e componente giovani. Quest'ultima rappresenta una novità rispetto alle previsioni contenute nella Comunicazione del novembre 2010, sollecitata dai due rapporti di iniziativa parlamentare e accolta dalla Commissione nella formulazione delle proposte regolamentari.

Il nuovo schema prevede, quindi, cinque componenti, tre obbligatorie per gli SM (base, verde e giovani) e due attivabili su base volontaria (aree svantaggiate e pagamento accoppiato).

Il pagamento di base proposto dalla Commissione dovrebbe sostituire l'attuale sistema di sostegno diretto, frutto delle diverse trasformazioni subite nel tempo dal meccanismo dei pagamenti diretti, che hanno dato vita ad un sistema complesso che opera attraverso differenti modalità, basate su due schemi principali: l'SPS, che trova applicazione nei vecchi SM, e il SAPS adottato nei nuovi SM. L'SPS ha poi diverse declinazioni: una basata sui riferimenti storici, in cui il valore dei titoli è legato alle superfici eleggibili e ai pagamenti ricevuti nel periodo 2000-02, l'altra implementata attraverso l'adozione del modello cosiddetto regionalizzato che stabilisce l'uniformità del valore dei titoli all'interno di ambiti territoriali omogenei. Tra queste, diversi sistemi

ibridi. Queste molteplici formule legano dal 2004 la qualifica di beneficiario dei pagamenti diretti al rispetto dei requisiti di *cross compliance* definiti dalla Riforma del 2003.

Il nuovo pagamento di base rimarrà ancorato a tali requisiti e sarà, nelle intenzioni della Commissione, definitivamente sganciato dai riferimenti storici per assumere la forma del pagamento regionalizzato in tutti gli SM. Il termine fissato dalla Commissione per raggiungere tale obiettivo è il primo gennaio 2019 così da dare la possibilità agli SM che ad oggi non hanno ancora adottato il modello regionale, un meccanismo ibrido e dinamico (Matthews, 2011) al fine di attutire gli effetti della transizione al nuovo sistema. La proposta assegna al pagamento di base una quota delle risorse destinate al sistema del sostegno diretto compresa tra il 48% e il 58%, in funzione dell'attivazione o meno delle componenti volontarie.

La componente verde rappresenta l'innovazione forse più rilevante del nuovo sistema di supporto. La Commissione parla di pagamento addizionale che gli agricoltori riceverebbero condizionatamente al rispetto di specifici criteri di gestione ambientale delle superfici agricole, che comprendono la tenuta di un'area ecologica, libera da produzioni, pari al 7% della SAU aziendale e l'obbligo di diversificazione culturale per i seminativi (almeno tre colture delle quali la principale non può occupare più del 70% della SAU e la minoritaria non meno del 5%). Le aziende che praticano agricoltura biologica rientrano di diritto tra i beneficiari del pagamento verde, il cui peso sul budget pagamenti diretti è fissato dalla proposta della Commissione al 30%.

Il pagamento giovani è la terza delle componenti obbligatorie. Ad essa viene assegnato il 2% delle risorse distribuite ai giovani imprenditori che rispondono ai requisiti soggettivi proposti nel regolamento, attraverso un pagamento supplementare ad ettaro pari al 25% del pagamento di base per un numero massimo di ettari eleggibili.

Le componenti volontarie previste dalla proposta sono il pagamento aree svantaggiate, da erogare attraverso un aiuto addizionale alla superficie agricola ricadente in aree con svantaggi naturali e il pagamento accoppiato, che può essere attivato in ordine alla necessità di sostenere, in caso di stati di crisi, l'agricoltura di territori dove il tessuto agricolo svolge un ruolo importante in termini economici e sociali. Questa previsione viene effettuata in continuità con le analoghe misure oggi contemplate dall'art. 68 dell'*Health check*. Ad ognuna delle due componenti volontarie del nuovo sistema di pagamenti diretti può essere attribuito al massimo il 5% delle risorse nazionali.

Infine la proposta per l'organizzazione dei pagamenti diretti è completata dalla previsione di un meccanismo di limitazione dell'ammontare degli aiuti, il cosiddetto *capping* e dalla possibilità per le piccole aziende di sostituire lo schema sopra descritto con uno semplificato. La proposta di *capping* prevede la fissazione di un tetto massimo di 300.000 euro all'aiuto diretto e un siste-

ma di riduzioni progressivo per gli aiuti compresi tra 150.000 e 300.000 euro. La base cui applicare il tetto e i tagli è rappresentata dal valore dei titoli eleggibili all'aiuto detratto il costo del lavoro e degli oneri connessi. Per quanto concerne lo schema semplificato, l'obiettivo della Commissione è quello di una forte sburocratizzazione delle procedure per i piccoli produttori che saranno così sgravati di importanti adempimenti (compresi quelli relativi alla componente verde) a fronte del ricevimento di un premio forfettario compreso tra 500 e 1000 euro.

Sugli altri fronti le novità sono minori. Nel primo pilastro le attuali misure di mercato dovrebbero subire poche modifiche, salvo la possibilità di estendere i periodi d'intervento dell'attuale sistema di protezione, attivabile nei casi di eccezionali perturbazioni sui mercati. Su questo terreno va presa in considerazione anche la produzione normativa che sta affiancando la riforma, con particolare riferimento a due importanti pacchetti legislativi, latte e qualità, nei quali si possono trovare spazi per migliorare il funzionamento della filiera, riequilibrando i poteri contrattuali tra le sue componenti e stimolando la definizione di relazioni contrattuali stabili.

Le proposte per il secondo pilastro contengono soprattutto innovazioni di metodo, sulla scia di un percorso che ha progressivamente favorito la concertazione e la programmazione dal basso. Il regolamento proposto lascia spazi ancora più ampi all'attività di programmazione, sostituendo lo schema per assi con uno schema per obiettivi, per la cui definizione e composizione vengono lasciati ampi margini di manovra ai soggetti deputati alla programmazione. Dal punto di vista delle misure disponibili, la maggiore innovazione sembra essere quella della previsione di un *risk management toolkit*, attraverso il quale permettere di incentivare, utilizzando una parte delle risorse destinate allo sviluppo rurale, l'accesso degli agricoltori agli strumenti di gestione dei rischi, sia sostenendo l'accesso ai tradizionali strumenti assicurativi, sia promuovendo la costituzione di fondi mutualistici diretti alla stabilizzazione dei redditi degli agricoltori.

## **6. Prime riflessioni sulla proposta di riforma**

La proposta presentata dalla Commissione ha sollecitato reazioni contrastanti e diversi sono gli approfondimenti necessari a comprendere quello che potrebbe essere l'impatto sull'agricoltura europea. Il terreno più sensibile resta quello dei pagamenti diretti. La configurazione proposta dalla Commissione sembra solo in parte coerente con i grandi obiettivi fissati dalla Comunicazione del 2010.

In particolare sembra non esserci una risposta adeguata al tema della sicurezza degli approvvigionamenti. La necessità di rispondere a questo tema ve-

de, forse per la prima volta, saldare gli interessi della parte agricola e di quella industriale in materia di politica agricola. L'incertezza relativa alla disponibilità e alle quotazioni delle materie prime strategiche inizia a generare forti preoccupazione anche sul versante della trasformazione alimentare. L'idea di come nell'arco di qualche anno la condizione dei mercati sia stata stravolta viene data dalle vicende che hanno interessato una derrata come lo zucchero, storicamente caratterizzata da un protezionismo robusto da parte dell'Europa, che nel 2006 ha subito uno smantellamento sostanzioso, giustificato da una distanza abissale tra il prezzo garantito ai produttori europei e le quotazioni sui mercati internazionali. A pochi anni di distanza il quadro è completamente mutato, i prezzi internazionali si sono moltiplicati e la produzione di zucchero si è ridotta significativamente.

La proposta di riforma non sembra innovare la strumentazione disponibile in ordine alla questione della sicurezza degli approvvigionamenti. La funzione di sostegno al reddito svolta dai pagamenti diretti viene compressa sia dal taglio delle risorse che dalla concorrenza delle altre componenti addizionali previste nella proposta. Il pagamento di base continuerebbe a svolgere sia una funzione di sostegno al reddito che una di compensazione per la produzione dei beni pubblici di base ricompresi nella *cross compliance* e la quota di pagamento diretto suscettibile di accoppiamento verrebbe compressa rispetto alle attuali possibilità offerte dall'art. 68 dell'*Health check*. Una decisione che soprattutto in quegli SM, come l'Italia, che hanno un sistema di sostegno diretto ancora agganciato ai riferimenti storici, rischia di avere riflessi pesanti in alcuni comparti, come quello lattiero-caseario.

Anche sul versante delle misure di stabilizzazione dei mercati le novità sono residuali e la continuità degli attuali meccanismi d'intervento sembra essere inadeguata a gestire eventuali stati di crisi di uno o più comparti, che dovessero manifestarsi con intensità pari o superiore a quanto già sperimentato nel recente passato.

Nelle prime battute del confronto istituzionale, seguito alla presentazione delle proposte, questa carenza è stata sottolineata da più parti e in modo particolare dalle rappresentanze degli interessi agricoli, per molte delle quali questa riforma metterà a dura prova la tenuta di ampie porzioni dell'agricoltura europea. Allo stesso modo la componente verde è parsa a molti un ostacolo all'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti. L'idea di distogliere dalla produzione una quota pari a circa il 7% della SAU europea, determinando di fatto un ritorno al *set-aside* obbligatorio (Koester, 2011) sembra infatti contrastare con quella di difendere l'attuale potenziale produttivo. Inoltre anche il criterio della diversificazione colturale appare in parte pregiudizievole per la sostenibilità economica dei sistemi agricoli altamente specializzati.

Al contrario l'obiettivo di una maggiore targetizzazione del sostegno sembra trovare una risposta coerente nella nuova articolazione dei pagamenti di-

retti. La previsione di una componente addizionale verde risulta di particolare importanza per avviare un percorso di promozione dei beni pubblici, basato su logiche compensatorie degli extra costi che non sono riconoscibili dal mercato (Bureau, Mahé, 2008). Così come la previsione di sostegni legati a particolari condizioni soggettive, territoriali e settoriali dei beneficiari PAC. Il sistema di pagamenti diretti proposto dalla Commissione irrobustisce l'approccio territoriale della politica agricola e assume una proiezione multi-obiettivo.

Un quadro che complessivamente, nonostante alcune critiche, appare largamente condiviso nei principi generali e agibile sotto il profilo della negoziazione politico-istituzionale. L'architettura della PAC continua a poggiare sui due tradizionali pilastri in cui è organizzato l'intervento e, soprattutto grazie alla proposta di riorganizzazione dei pagamenti diretti, sembra saldare in maniera più coerente risorse, strumenti e obiettivi.

Un impianto che, però, collocandosi nell'opzione mediana delle tre rappresentate nella Comunicazione del 2010, inevitabilmente riceve critiche, di diverso tenore, dai sostenitori dell'opzione conservatrice, detta della continuità e dai sostenitori dell'opzione radicale, detta della discontinuità. Nel determinare quanto la scelta dell'evoluzione penda dall'una o dall'altra sarà fondamentale l'esito del negoziato sulle modalità di funzionamento delle diverse componenti del futuro dei pagamenti diretti e il loro peso specifico in termini di risorse finanziarie. Un peso importante della componente verde associato ad impegni complessi e costosi spingerebbe la riforma verso l'orizzonte più radicale; al contrario un peso rilevante della componente di base e impegni più blandi sotto il profilo ambientale farebbero pendere la bilancia verso la visione che predilige lo *status quo*.

Un punto in particolare risulta in proposito determinante. L'interpretazione del testo della proposta sembra andare, contrariamente a quanto prefigurato nella Comunicazione che l'ha preceduta, nella direzione dell'obbligatorietà della componente verde. In questa ipotesi la mancata aderenza ai requisiti in essa contemplati porterebbe alla perdita dell'intero aiuto. Gli impegni ambientali previsti andrebbero così ad aggiungersi a quelli già obbligatori, costituendo di fatto una *super cross-compliance*. Se tale eventualità trovasse conferma il nuovo sistema di sostegno diretto si avvicinerebbe molto alla prospettiva di un impegno pubblico solo marginalmente votato a sostenere la funzione economico-produttiva svolta dagli agricoltori europei, per assumere, invece, connotati molto vicini all'intervento di politica ambientale. Una scelta che sarebbe in contrasto anche con la definizione di pagamento "addizionale" usata dalla Commissione nel testo della proposta legislativa. L'ipotesi di obbligatorietà della componente renderebbe, peraltro, poco significativa anche un'eventuale riflessione sulla rilevanza delle componenti del pagamento, dato il peso delle componenti di base e verde andrebbe considerato congiuntamente e non separatamente. Da un punto di vista meramente tecnico l'unica parziale giustificazione all'idea di

un pagamento definito addizionale ma nei fatti obbligatorio, potrebbe essere quella delle modalità di notifica dei futuri pagamenti diretti in sede WTO, permettendo così di individuare quanta parte del pagamento può essere definito “supporto disaccoppiato” e quanta parte “pagamenti verdi”. Ma questo si rivelerebbe utile solo nella prospettiva, oggi remota, di un significativo cambiamento degli accordi in tema di commercio internazionale.

Infine si sottolinea la possibilità, questa concreta, che il timing di approvazione della riforma possa protrarsi oltre il 2012. Il fatto che la negoziazione sulle prospettive finanziarie dell’Unione Europea e quella sulla riforma della PAC vadano a braccetto porterà probabilmente ad uno slittamento dei tempi di approvazione, tenuto conto che il Parlamento ha espresso con fermezza l’intenzione di voler procedere all’approvazione della riforma solo dopo la definizione certa delle risorse che saranno disponibili per la PAC 2014-20.

## Riferimenti bibliografici

- Adinolfi F., De Castro P., Capitanio F. and Di Falco S. (2011). Building a New Framework for the Common Agricultural Policy: A Responsibility Towards the Overall Community. *Eurochoices*, 10, Issue 1.
- Adinolfi F., Little J., Massot A. (2010). *The CAP towards 2020: Working Paper on the EC Communication of 18 November 2010*, Direzione generale delle politiche interne dell’Unione - Unità Tematica B - Politiche strutturali e di coesione, Parlamento europeo, Bruxelles.
- Buckwell A. (2007). The next steps in CAP reform. *EuroChoices*, 6, 2.
- Bureau J.C., Mahé L.P. (2008). *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*. Paris: Notre Europe Report.
- Capitanio F., Adinolfi F. (2010). Profile of the Italian Farmer: the main entrepreneurial types. *Food Economics, Acta Agriculturae Scandinavica*, 7.
- Daugbjerg C., Swinbank A. (2008). *Explaining The Health Check: The Budget, Wto, And Multifunctional Policy Paradigm Revisited*, paper presented at the 109th Seminar European Association of Agricultural Economists, Viterbo, Italy, 20-21 November 2008.
- De Castro P., a cura di (2010). *L’agricoltura europea e le nuove sfide globali*. Roma: Donzelli.
- De Castro P. et al. (2011). *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell’era della nuova scarsità*. Roma: Donzelli.
- Garzon L. (2006). *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*. Houndmills: Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave: Macmillan.
- Koester U. (2011). *Greening: a return to compulsory set-aside*. <http://capreform.eu/assessment-of-the-commission's-proposal-for-an-obligatory-set-aside-programme>.
- Massot A. (2010). *Le politiche strutturali e di coesione dopo il trattato di Lisbona*, Direzione generale delle politiche interne dell’Unione - Unità Tematica B - Politiche strutturali e di coesione. Bruxelles: Parlamento Europeo.

- Matthews A. (2011). *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development. A Review of Legislative Proposals*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Issue Paper n. 39.
- Msangi S., Rosegrant M. (2009). *World agriculture in a dynamically-changing environment: IFPRI's long-term outlook for food and agriculture under additional demand and constraints*. Expert meeting on how to feed the world in 2050, Roma.
- Swinnen J. (2009). *On the Future of Direct Payments*. Paper presented at the Bureau of Economic Policy Advisors (BEPA). Bruxelles, 26 February 2009.
- Tangermann S. (2011). *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Issue Paper n. 33.

## Summary

*The CAP post 2013. Looking for a trade off between economic and environmental function*

In this paper an overview of the Commission's legislative proposals on the CAP reform process has been carry out. We analyzed in details the key points of the Commission's proposal, in the light of the evolution of the economic and institutional scenario. Both of the implementation of the "Europe 2020" strategy and the economic crisis are creating pressure on the traditional lines of the European budget. At the same time, agriculture sector once again experiencing strong pressure due to high price market volatility, wich may become an ongoing and systematic factor.

These aspects would play an important role in the CAP reform process which will be particularly challenging, exacerbating the polarization of the overall debate between the "conservative" position and that "radical" one.

Today we are at the beginning of a long process, which will be more complex than in the past, also deeming the parallel negotiations on the financial perspective; likely, the time for the reform approval will be postponed. However, the first clues arising from the Commission's proposal set out an overall direction of CAP reform which does not seem to innovate the traditional drivers of the last thirty years of reforms of the CAP. The risk may be a shift of the future CAP more closer to an environmental policy than an economic policy aimed to sustain the farmers and to face the new global challenges.

**JEL Codes:** *Q18*

**Key words:** riforma PAC post 2013, nuovi scenari

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.