

FEDERICO VECCHIONI*

La riforma della PAC.

La PAC è strumento di sviluppo per l'agricoltura?

La politica agricola è ancora oggi l'unica politica comune europea. È stata e può essere ancora un importante collante dell'Unione.

Nata per unificare pacificamente la nuova Europa dopo la seconda guerra mondiale, la PAC aveva come primario obiettivo la produzione di materia prima alimentare per riportare il Continente all'autosufficienza.

All'impulso produttivo, seguì una attenta ripartizione delle risorse verso politiche più rispettose dell'ambiente. Al sostegno dei prezzi si sostituì il sostegno dei redditi degli agricoltori sia per l'impulso liberalizzatore degli accordi GATT sia per garantire un tenore di vita sufficiente a scongiurare la fuga dalle campagne verso improbabili occupazioni nell'industria o nel terziario.

Tuttavia, l'esasperazione di una linea volta a limitare la produzione di eccedenze e orientata alle misure, spesso inefficaci, a favore dello sviluppo rurale ha concorso a determinare l'abbandono di 14 milioni di ettari di seminativi a partire dagli anni '70 a oggi.

Cosicché il baricentro delle commodities si è spostato a favore dei PVS. L'UE sta peggiorando costantemente il suo deficit commerciale e riducendo l'autoapprovvigionamento di materie prime da destinare alla trasformazione. Oggi l'Europa è il più grande bacino di importazione del mondo.

I governi più avveduti hanno così, negli anni più recenti, riproposto la necessità di un incentivo alla produzione. I vertici G8/G20 di Cison di Valmarino prima e, recentemente, di Cannes hanno evidenziato la dinamicità dei mercati mondiali e le pressioni speculative che si sono esercitate sulle commodities ponendo l'accento sulla opportunità di rilancio delle produzioni europee.

* *Presidente Gruppo Terrae*

Del resto è un dato di fatto che la domanda alimentare mondiale viaggia attualmente a velocità doppia rispetto all'offerta. Il pianeta è oggi abitato da 7 miliardi di persone con un trend di incremento che toccherà i 9 miliardi tra meno di 40 anni.

Il crescente benessere di paesi emergenti pone poi nuovi interrogativi su come fronteggiare la progressiva richiesta di alimenti di proteine animali (la produzione di 1 kg di carne bovina richiede 9 kg di cereali e circa 1000 litri di acqua).

Tutto ciò comporta nuovi orizzonti che debbono conciliare l'impulso alla ricerca e all'innovazione, un accurato uso dell'acqua, il contenimento delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera, una oculata programmazione delle risorse energetiche necessarie.

È pressante la ricerca di superfici coltivabili. La Cina ha acquisito 45 milioni di ettari in Africa e oltre 4 milioni di terre fertili in Brasile.

Di qui la riflessione sulla indiscutibile utilità della politica agricola comune. L'Europa in questi mesi sta manifestando tutta la sua debolezza e la sostanziale difficoltà a reggere le sfide mondiali.

La delocalizzazione di alcune attività manifatturiere ha consentito di salvaguardare il livello di competitività in alcuni settori economici ma senza una visione strategica d'insieme. L'agricoltura non ha questa flessibilità.

L'attuale crisi finanziaria ha riacceso gli egoismi nazionali e allargato le crepe di una costruzione che ha ingenuamente preteso di anteporre una debole unione monetaria a una solida unione politica mai realizzata. Nell'illusione che l'euro divenisse il pilastro della nuova Europa si è trascurato di proseguire alacramente sulla saldatura politica delle scelte economiche dei singoli paesi. Non a caso il premier Mario Monti ha accennato alla carenza di governance nelle Istituzioni comunitarie.

In tale contesto l'Italia si è esposta con tutta la sua fragilità strutturale e l'agroalimentare, in particolare, ha sofferto delle sue rigidità e delle modeste dimensioni economiche delle imprese.

Oggi dunque la PAC è chiamata non solo a rafforzare la capacità competitiva dell'agricoltura europea (e italiana) ma a riprendere, se possibile, le redini di un vero indirizzo comune in materia economica.

Rafforzare l'agricoltura è quindi fondamentale per rafforzare l'economia nel suo complesso, restituendo dignità alle strategie comuni.

Ovviamente occorre operare affinché una equa redistribuzione delle risorse incentivi le imprese professionali, comunque gestite, favorendo un intelligente recupero di produttività compatibilmente con le esigenze ambientali.

Le misure dovranno essere incisive, rapidamente attuabili, burocrati-

camente sostenibili e, dunque, di facile applicazione e fruizione. Il budget agricolo dovrà essere salvaguardato ma soprattutto ben finalizzato superando l'attuale sistema basato sul criterio storico.

SINTESI DI DOCUMENTI PREDISPOSTI DAGLI ASSESSORI
ALL'AGRICOLTURA E DELLE ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI,
SINDACALI E DELLA COOPERAZIONE

La proposta del Commissario Europeo Ciolos non va in questa direzione e aggira le indicazioni definite dalla Comunicazione adottata dal Parlamento europeo (giugno 2011) "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future". Quel documento poneva l'accento sulla necessità di salvaguardare il potenziale agricolo europeo e di riconoscere una adeguata remunerazione ai beni pubblici prodotti dal settore, nonché di garantire che la qualità e la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari fossero incrementate e valorizzate. Il testo preludeva a strumenti capaci di fronteggiare l'instabilità dei mercati e i conseguenti impatti sui redditi agricoli, un miglioramento della posizione nell'ambito delle altre filiere, e un abbattimento del carico burocratico che oggi grava sugli agricoltori beneficiari della PAC.

In tema di redistribuzione delle risorse finanziarie dedicate ai pagamenti diretti, si auspicava un equilibrio tra gli Stati Membri tenendo in considerazione le differenze socio-economiche dei diversi territori europei ed evitando drastiche riduzioni dei budget nazionali.

Il primo nodo da affrontare, quindi, riguarda le modalità di applicazione del principio di equità nella distribuzione delle risorse fra gli Stati membri, che non trova adeguata rappresentazione nelle proposte della Commissione. Quest'ultima, infatti, adotta un approccio attraverso il quale vengono operati tagli, alle risorse destinate ai singoli Stati Membri (SM), in funzione della distanza tra pagamenti medi a ettaro, così come rilevati tra gli Stati Membri, e la media europea (*flate rate*). Tale approccio non consente di tenere in debito conto le differenze sociali, economiche e strutturali che differenziano il panorama agricolo europeo, disattendendo gli auspici contenuti nella stessa Comunicazione del 18 novembre 2010 e nella Comunicazione sul budget "Europa 2020" del 29 giugno 2011. Tutto ciò, rischia di incrementare le attuali sperequazioni, soprattutto a danno dei sistemi agricoli a maggiore intensità di lavoro.

Le proposte legislative, inoltre, sembrano riservare scarsa attenzione al tema della sostenibilità economica, concentrandosi soprattutto sugli aspetti di redistribuzione finanziaria e su quelli di natura ambientale.

Su questi ultimi aspetti, le scelte della Commissione appaiono opinabili, poiché indifferenti alle articolate priorità di carattere ambientale che animano agricolture tra loro molto diverse, apparendo peraltro portatrici di ulteriori complicazioni burocratiche per gli agricoltori e gli apparati pubblici di controllo.

Queste problematiche rischiano di avere un riverbero negativo maggiore in alcuni Paesi, come l'Italia, che hanno mantenuto il riferimento storico dei pagamenti. La flessibilità accordata, per gestire questo passaggio, sembra del tutto insufficiente, anche alla luce delle attuali proposte regolamentari, a garantire la tenuta di diversi importanti comparti agricoli.

In definitiva, la regolamentazione proposta disattende completamente l'obiettivo della semplificazione, della chiarezza delle linee di intervento, della coerenza fra portata degli obiettivi e risorse finanziarie disponibili.



La nuova architettura dei pagamenti diretti dal 2014/1

Componenti obbligatorie (tutti gli Stati Membri)	Componenti volontarie (scelta nazionale)
Pagamento di base	Pagamento accoppiato
Pagamento "greening"	Pagamento zone soggette a vincoli naturali
Pagamento per giovani agricoltori	
TUTTI I PAGAMENTI SONO SOGGETTI AL RISPETTO DEI CRITERI DI CONDIZIONALITÀ	

In alternativa...

Applicazione di uno schema semplificato per le piccole aziende agricole (costituisce un obbligo per gli Stati membri e una facoltà per gli agricoltori)

Fonte: DG Agri 2



La nuova architettura dei pagamenti diretti dal 2014/2

Tutti i pagamenti, ad eccezione del "greening", sono soggetti a degressività e capping

	Pagamento accoppiato	Pagamento vincoli naturali	
CONDIZIONALITÀ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampio spettro di settori ✓ Fino al 5% (o 10%) del massimale nazionale dei pagamenti diretti (scelta SM) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Per aree con vincoli naturali ✓ Fino al 5% del massimale nazionale dei pagamenti diretti 	SCHEMA PICCOLE AZIENDE
	<p style="text-align: center;">PAGAMENTO PER GIOVANI AGRICOLTORI</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fino al 2% del massimale nazionale dei pagamenti diretti ✓ Per un massimo di 5 anni agli agricoltori che hanno meno di 40 anni e che iniziano la loro attività di impresa 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fino al 10% del massimale nazionale dei pagamenti diretti ✓ Pagamento forfetario determinato, entro certi limiti, dagli SM ✓ Operativo dal 2014 ✓ Schema semplificato per controlli e adempimenti
	<p style="text-align: center;">PAGAMENTO "GREENING"</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 30% del massimale nazionale destinato ai pagamenti diretti ✓ Gli agricoltori con pagamento di base devono applicare sugli ettari ammissibili pratiche in favore del clima e dell'ambiente: 1) diversificazione, 2) mantenimento prati permanenti, 3) aree di interesse ecologico 		
	<p style="text-align: center;">PAGAMENTO DI BASE</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Assegnazione di nuovi titoli dal 2014 per agricoltori attivi e legati allo svolgimento di attività agricola ✓ Pagamento uniforme per ettaro di superficie eleggibile a livello nazionale o regionale ✓ La scelta del livello territoriale e dei criteri distributivi è demandata agli Stati membri 		

Fonte: DG Agri 3



Club
AGENDA 2020

Elementi trasversali/1

➔ AGRICOLTORI ATTIVI: Non sono concessi pagamenti diretti se:

1. l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente
2. le superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e su di esse non vengono svolte le attività minime stabilite dagli Stati membri

Tali condizioni non si applicano agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5.000 € per l'anno precedente

➔ SUPERFICI AMMISSIBILI: Il sostegno è concesso agli agricoltori che attivano un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile nello Stato membro nel quale il diritto è stato assegnato; 3 opzioni possibili:

- a) La Superficie Agricola Utilizzata dall'azienda per attività agricola (12,9 milioni di ettari nel 2010)
- b) Superfici che hanno conferito un diritto al pagamento nel 2008 (circa 8,5 milioni di ettari)
- c) Superfici che hanno conferito un diritto al pagamento nel 2008 più quelle destinate a frutta e vite (9,6 milioni)

Scrittura

4



Club
AGENDA 2020

Elementi trasversali/2

➔ FORMAZIONE DELLA RISERVA NAZIONALE: ogni Stato membro il primo anno di applicazione del regime di pagamento di base è obbligato a costituire una riserva nazionale attraverso una riduzione percentuale lineare del massimale del regime di pagamento di base. La riduzione non può eccedere il 3%, salvo i casi in cui sia necessario coprire le esigenze di assegnazione dei diritti all'aiuto a giovani agricoltori che iniziano l'attività d'impresa. Il valore della riserva nazionale per il 2014 è di circa 120,7 milioni di euro

➔ CAPPING: il limite superiore del pagamento di base ad azienda è stabilito in 300.000 €, oltre a "prelievi" progressivi a partire da 150.000 €. Gli scaglioni sono:

- > 150-200.000 € (riduzione del 20%)
- > 200-250.000 € (riduzione del 40%)
- > 250-300.000 € (riduzione del 70%)
- > > 300.000 € (riduzione del 100%)

Prima dell'applicazione delle riduzioni progressive è possibile sottrarre salari e stipendi versati e dichiarati (compresi imposte e oneri sociali) dall'importo totale dei pagamenti diretti dovuti. **Sono esclusi dal capping i pagamenti in favore del clima e dell'ambiente (green component).**

Le somme "liberate dal capping" in Italia sono pari a circa 200.000 € annui

Scrittura



Club
AGENDA 2020

Elementi trasversali/3

➔ **REQUISITI MINIMI PER LA CONCESSIONE DI PAGAMENTI DIRETTI:** gli Stati membri decidono di non concedere pagamenti diretti in uno dei seguenti casi:

- a. L'importo totale dei pagamenti richiesti in un anno è inferiore a 100 €
- b. La superficie ammissibile dell'azienda è inferiore ad un ettaro

Gli Stati membri possono adattare le soglie indicate dalla Commissione al fine di tenere in considerazione le diversità delle economie agricole comunitarie; per l'Italia i nuovi riferimenti potenziali sono:

- a. pagamenti inferiori a 400 €
- b. superficie ammissibile inferiore a 0,5 ettari

➔ In Italia i beneficiari che ricevono meno di 500 € di pagamenti diretti sono pari a 531.200 (42% del totale) e a questo insieme è riconducibile un valore di 139,5 milioni di euro (3,4% del totale)

6

Scrittura



Club
AGENDA 2020

Elementi specifici/1

LA COMPONENTE BASE
48-58% del massimale nazionale dei pagamenti diretti

➔ Il valore unitario del pagamento sarà calcolato **dividendo il massimale nazionale (o regionale) per il numero di titoli (ettari)** all'aiuto fissati a livello nazionale o regionale

➔ **I titoli saranno uniformi per tutti gli agricoltori.** Gli Stati membri potranno adottare un **periodo transitorio** per passare dall'attuale sistema storico al nuovo
 Entro il **1° gennaio 2019** tutti i titoli all'aiuto in una regione o Stato membro dovranno essere uniformi

7

Scrittura



Club
AGENDA 2020

Elementi specifici/2

LA COMPONENTE "GREENING"
30% del massimale nazionale dei pagamenti diretti

➔ Gli agricoltori che ricevono un pagamento di base sono tenuti ad applicare sui loro ettari ammissibili pratiche in favore del clima e dell'ambiente; in particolare:

- ➔ a) **diversificazione colturale per le superfici a seminativo oltre i 3 ettari:** dovranno essere previste tre tipi di colture, che devono interessare almeno il 5% e non superare il 70% della superficie
- ➔ b) **mantenimento dei prati permanenti**
- ➔ c) **almeno il 7% della superficie ammissibile, ad esclusione dei prati permanenti, deve riguardare aree di interesse ecologico** (terreni a riposo, terrazze, fasce tampone, ecc.)

➔ Gli agricoltori biologici ricevono il pagamento greening ipso facto, mentre per le aziende situate in zone di cui alla Direttiva Habitat (92/43/CEE) e alla Direttiva Uccelli (2009/147/CE) va mantenuta la compatibilità tra obiettivi delle Direttive e pratiche in favore del clima e dell'ambiente 8



Club
AGENDA 2020

Elementi specifici/3

LA COMPONENTE GIOVANI AGRICOLTORI
non superiore al 2% del massimale nazionale dei pagamenti diretti

➔ È concesso un pagamento annuo nell'ambito del regime di pagamento di base a chi:

- **si insedia per la prima volta** in un'azienda agricola come capo azienda **o che sia già insediato nei cinque anni** che precedono la prima presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento di base e
- **che non ha compiuto 40 anni** al momento della presentazione della domanda

➔ Il pagamento annuo per giovani agricoltori è **concesso per un periodo massimo di 5 anni**
Tale limite massimo è **ridotto del numero di anni trascorsi tra l'insediamento e la prima presentazione della domanda** 9



Club
AGENDA 2020

Elementi specifici/4

LA COMPONENTE GIOVANI AGRICOLTORI

non superiore al 2% del massimale nazionale dei pagamenti diretti

- 

A regime (2017) il montante disponibile per la componente giovani agricoltori è pari a circa 76,8 milioni di euro
- 

Tenendo conto che in Italia i giovani agricoltori sono 134.410, se tutti dovessero beneficiare della componente giovani, il possibile beneficio procapite ammonterebbe a circa 570 €
- 

Il Regolamento prevede che ogni giovane agricoltore può beneficiare di una cifra corrispondente al 25% del valore medio dei diritti all'aiuto attivati per un massimo di 25 diritti (valido per l'Italia)


10



Club
AGENDA 2020

Elementi specifici/5

LA COMPONENTE ACCOPPIATA

fino al 5% (elevabile al 10%) del massimale nazionale dei pagamenti diretti

- 

Si tratta di una **componente volontaria** per gli Stati membri. Un **pagamento addizionale** (ad ettaro) da riservare agli agricoltori in **settori o in territori in difficoltà** e che hanno una importanza particolare per ragioni economiche e/o sociali e/o ambientali
- 

I settori che possono beneficiare del sostegno accoppiato sono: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida


11



Elementi specifici/6

LA COMPONENTE VINCOLI NATURALI
fino al 5% del massimale nazionale dei pagamenti diretti



Rappresenta una componente volontaria per gli Stati membri. Si configura come un **pagamento addizionale (ad ettaro)** da riservare agli **agricoltori ubicati, anche parzialmente, in aree svantaggiate**

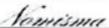

12



Una prima criticità: la riduzione delle risorse per l'agricoltura comunitaria

Milliardi di euro, valori a prezzi costanti 2011

Anno	Misure di mercato	Pagamenti diretti	I° PILASTRO	II° PILASTRO	Totale PAC
2013	3,2	40,9	44,1	13,9	58,0
2014	2,5	40,4	42,9	13,6	56,5
2015	2,4	39,8	42,2	13,4	55,6
2016	2,4	39,2	41,6	13,1	54,7
2017	2,4	38,6	41,0	12,8	53,8
2018	2,4	37,8	40,2	12,6	52,8
2019	2,3	37,1	39,4	12,3	51,7
2020	2,3	36,3	38,6	12,1	50,7
Totale 2014-2020	16,7	269,2	285,9	89,9	375,8
Var. % 2020/2013	-28,1%	-11,3%	-12,5%	-12,9%	-12,6%



Fonte: EP Policy Department B

15

