

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 6

La Politica Agricola Comunitaria

Vedi anche: Triulzi, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori 2016, pp. 371-413

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE

2016-17

Prof. Gianfranco Viesti

Le radici della PAC

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

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

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

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

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

Gli strumenti della vecchia PAC

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

Il vecchio modello “accoppiato” della PAC

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

Il vecchio modello “accoppiato” della PAC (2)

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

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

Il vecchio modello “accoppiato” della PAC (3)

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

La prima crisi della PAC

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

Crisi della PAC: la dimensione interna

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

Crisi della PAC: la dimensione internazionale

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

La riforma MacSharry del 1992

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

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

La riforma MacSharry (2)

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

La riforma MacSharry (3)

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

Problemi aperti dopo la riforma Mac Sharry

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

Problemi aperti dopo la riforma Mac Sharry

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

Gli effetti della PAC (1989-98)

Fra paesi:

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

Fra regioni:

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

Agenda 2000: i nuovi obiettivi della PAC

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

Agenda 2000: i nuovi obiettivi della PAC

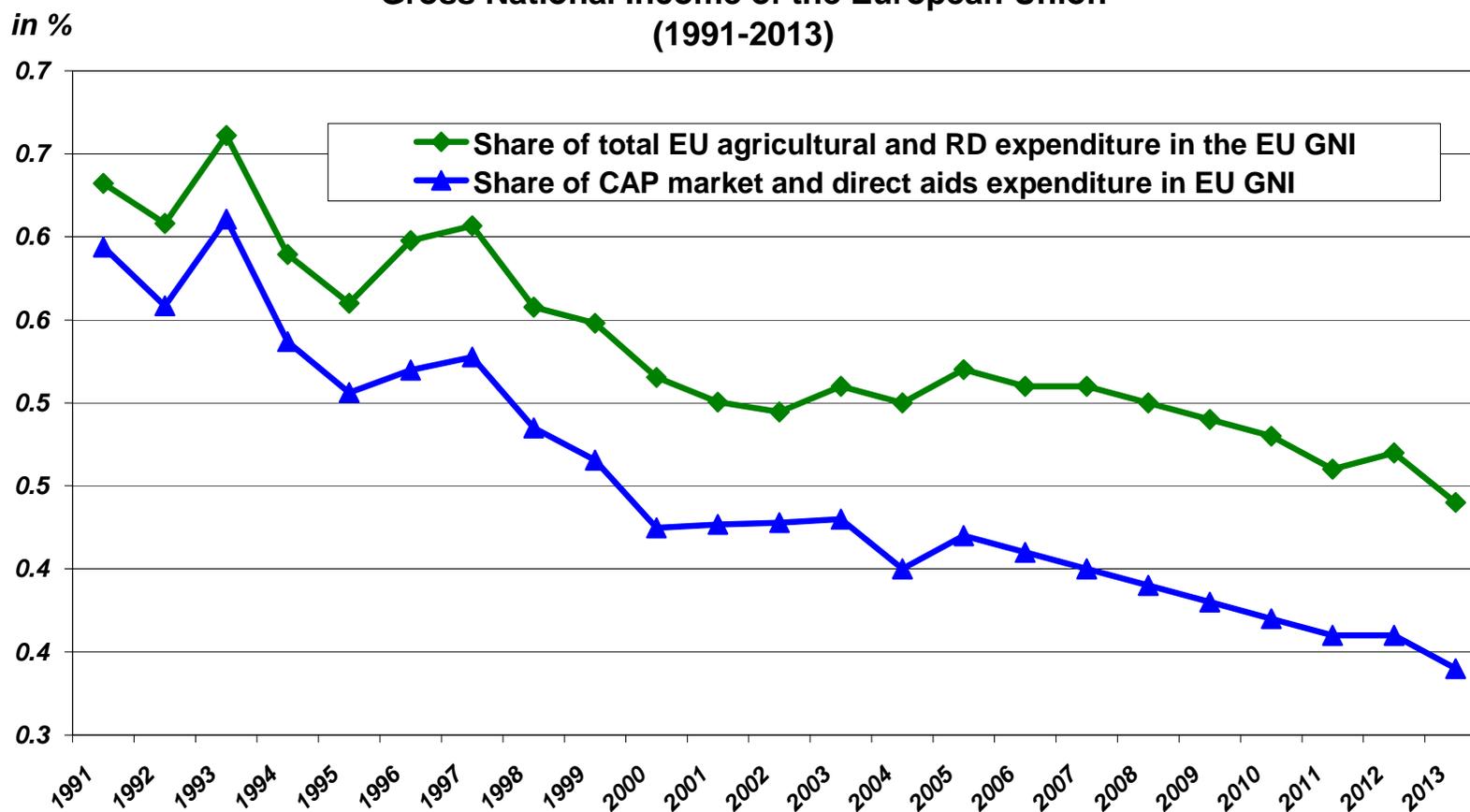
- Maggiore attenzione alle questione agroambientale
- Maggiore attenzione al ruolo di produzione di “beni pubblici”
- Maggiore attenzione a qualità e salubrità degli alimenti

Agenda 2000: i nuovi strumenti della PAC

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

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

**Share of the EU agricultural and rural development expenditure in the
Gross National Income of the European Union
(1991-2013)**



Consiglio Europeo Bruxelles (ottobre 2002)

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

La riforma Fischler

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

La riforma Fischler: obiettivi

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

La riforma Fischler

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

La riforma Fischler: strumenti

Ruota attorno a tre cardini:

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

La riforma Fischler: disaccoppiamento

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

La riforma Fischler: condizionalità

- Il sostegno pubblico è *condizionato* al rispetto di standard ambientali, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali e di salute delle piante
- Soltanto il rispetto di queste norme garantisce il pagamento completo degli aiuti finanziari. Una sorta di “scambio” tra maggiori vincoli e accesso ai finanziamenti pubblici
- “Health check” del 2008-09 rafforza riforma Fischler

L'agricoltura nell'Europa di oggi

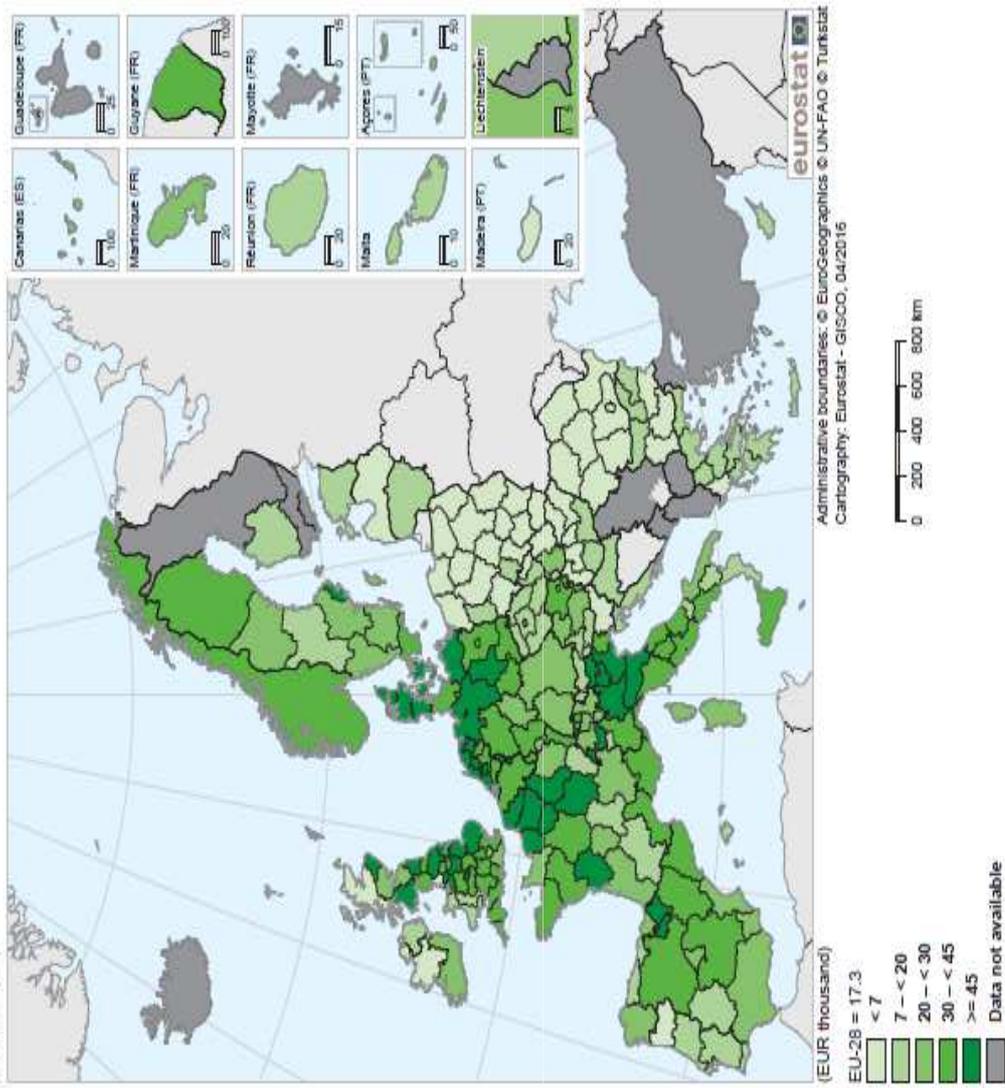
Table 8.5: Farm labour force, 2007

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

(*) AWU: annual work unit.

Source: Eurostat (tag00028, tag00021_ef_so_ffvertime, ef_so_ffsa, tag00029 and tag00020)

Map 12.1: Gross value added at basic prices in agriculture, per annual work unit, by NUTS 2 regions, 2013 (1)
(EUR thousand)



(1) Belgium, Slovenia and Norway: national data. Germany and London (the United Kingdom): NUTS level 1. The Czech Republic, Estonia, Croatia, the Netherlands, Poland, Romania, Finland, Sweden and Switzerland: 2010.
Source: Eurostat (online data codes: agt_1_socis, pact_asts01, of_offsig and act_3101)

PAC 2014-20

- Si riducono le risorse complessive
- Organizzate su due pilastri
- Aumentano collegamenti fra “Primo Pilastro” (pagamenti diretti e misure di mercato) e “Secondo Pilastro” (sviluppo rurale)

Primo Pilastro

- Più attenzione ai pagamenti (anche con sostegni nazionali)
- Targeting: condizionati e obiettivi
- Pagamento base per ettaro (circa 70%)
- Componente verde (“greening”, per il 30%: diversificazione colture, prati permanenti, aree ecologiche)
- Sostegno ai giovani agricoltori
- Componente redistributiva (a vantaggio dei produttori più piccoli)

Secondo Pilastro

- Multifunzionalità dell'agricoltura (produzione, coesione sociale, ambiente)
- Piani di sviluppo rurale con obiettivi:
 - innovazione
 - investimenti/ammodernamento
 - ambiente
 - sistemi qualità/gestione rischi