

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

2019-20

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 insoddisfacente sia sul versante dell'efficienza che dell'equità: un sostegno indiscriminato e (quindi) iniquo.
- Isolamento dal mercato internazionale e incentivi a produzioni fuori mercato.
- Un modello 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')

Il vecchio modello “accoppiato” della PAC

- Semplicità amministrativa (con una sola politica, facile da gestire)
- 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 crisi della PAC

- Già dalla fine anni '70: difficoltà crescenti della PAC
- Si riduce fortemente il peso dell'agricoltura nell'occupazione e nell'economia europea
- 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.
- Allargamenti dell'UE.

Crisi della PAC: la dimensione internazionale

- Crisi dei mercati agricoli mondiali
- 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
- Gatt (1986-1994) e WTO: pressioni e vincoli espliciti in direzione della liberalizzazione delle politiche agricole

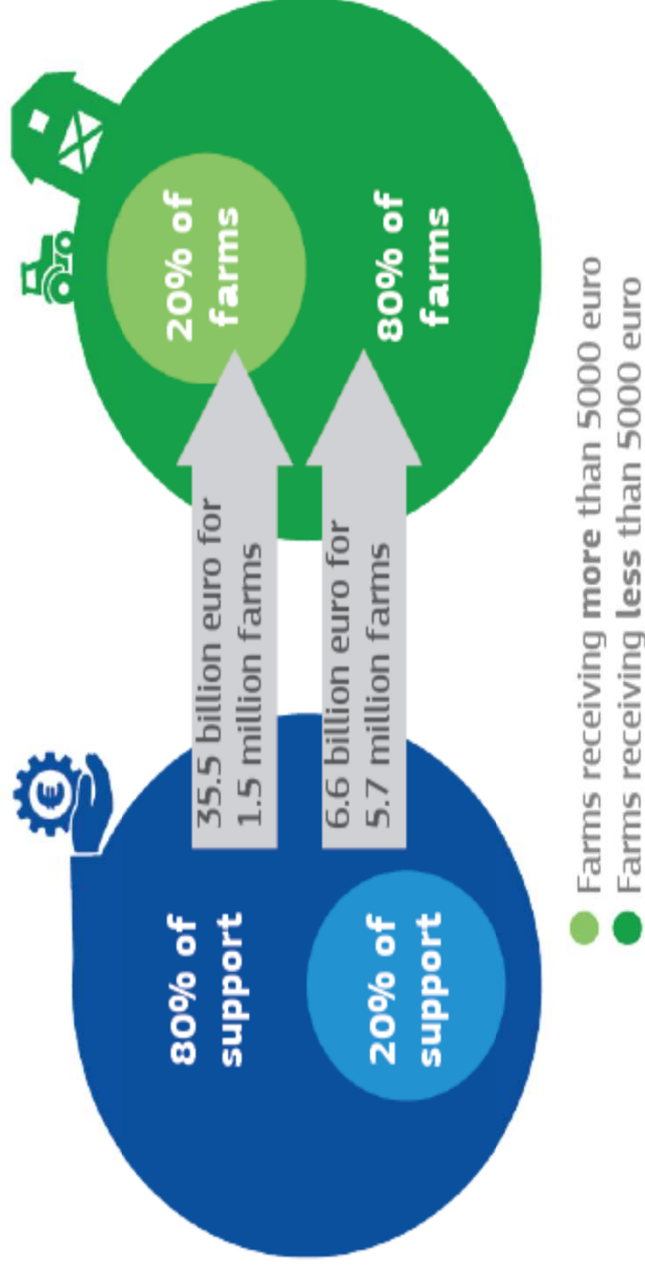
Prime riforme della PAC

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)

- La riforma 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)
- 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 (ancora oggi)
- In compenso i prezzi interni si avvicinano a quelli internazionali.

Who benefits from Common Agricultural Policy support?



Note: 2015 data

Source: European Commission

Problemi aperti nel nuovo secolo

- Problemi di bilancio e 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
- Necessità di rispondere alla domanda di maggiore attenzione verso l'ambiente, la salubrità e le qualità degli alimenti
- Più in generale consapevolezza del tramonto della vecchia PAC e necessità di definire un nuovo “patto” tra agricoltura e società

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)

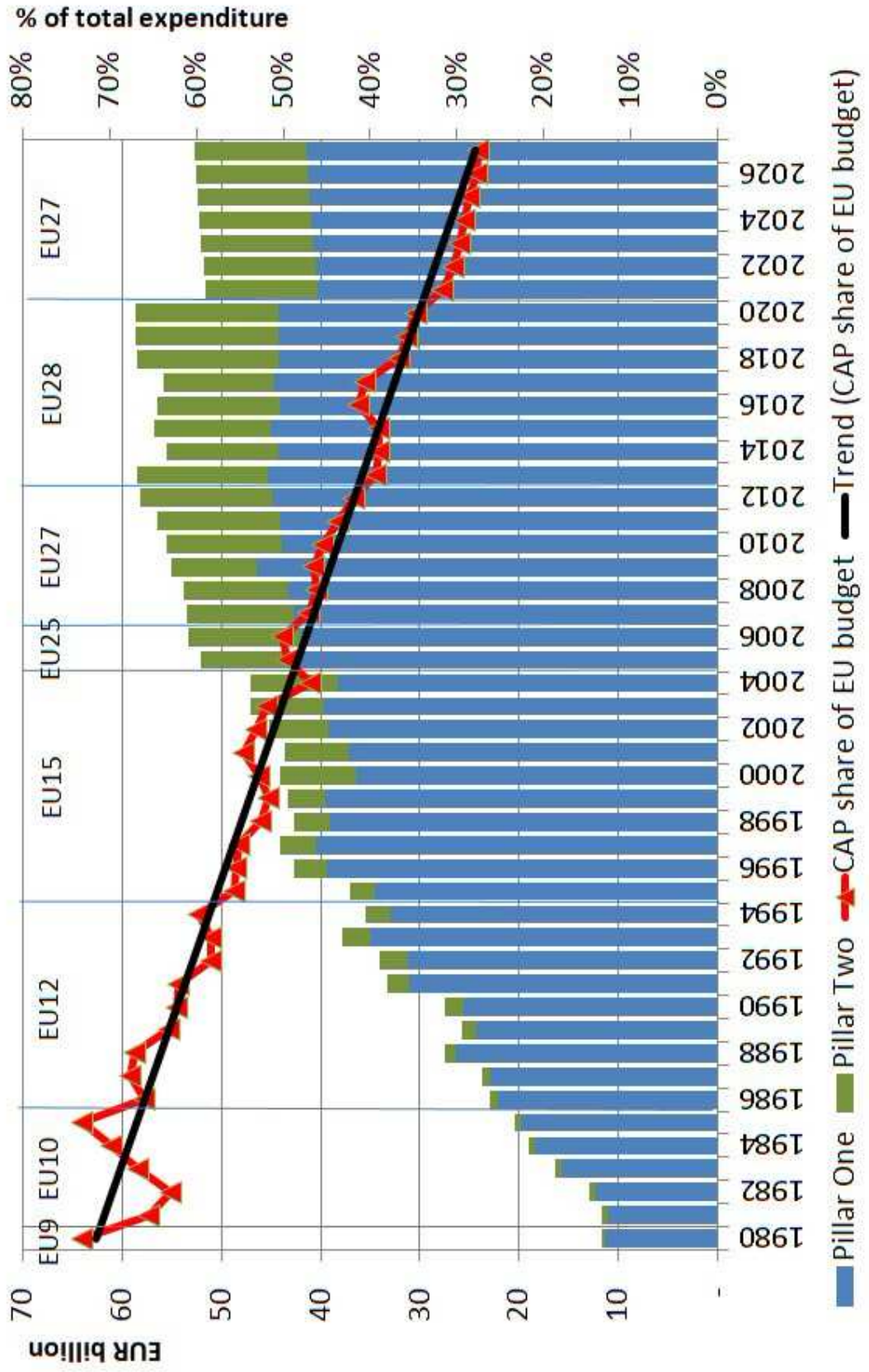
I nuovi obiettivi della PAC (2)

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

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

Evolution of the CAP budget, 1980-2027



PAC 2014-20: principali elementi

- Si riducono le risorse complessive
- Organizzate su due pilastri
- Disaccoppiamento

Primo Pilastro: pagamenti diretti

- Pagamento base per ettaro
- Componente verde (“greening”, per il 30%: diversificazione colture, prati permanenti, aree ecologiche)
- Sostegno ai giovani agricoltori
- Componente redistributiva (a vantaggio dei produttori più piccoli)

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*)

Secondo Pilastro: sviluppo rurale

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