



La PAC in prospettiva: dalle misure di mercato alle politiche di innovazione

1. La PAC oggi e le cause che hanno dato il via alle riforme
2. Passaggio dal sostegno al prodotto ...
3. ... verso il sostegno al produttore ...
4. ... attraverso il consolidamento dello sviluppo rurale
5. La PAC: una politica costosa?
6. Il futuro della PAC
7. Link utili

Il presente *Brief* ci guida attraverso gli sviluppi della Politica Agricola Comune (PAC) dell'UE che ci sono stati dal 1992, periodo in cui si sono avute le prime riforme sostanziali. Tenendo bene a mente questi risultati, possiamo dare uno sguardo alle sfide future della PAC.

La Politica Agricola Comune europea, essendo una delle più datate fra le politiche comunitarie, è fortemente radicata all'interno del progetto d'integrazione dell'Unione europea. A causa della sua lunga storia, la PAC ha subito delle riforme in molte occasioni ed in particolare negli ultimi dieci anni e mezzo. La PAC di oggi è stata trasformata in una politica multifunzionale, a sostegno della produzione agricola orientata al mercato in tutta Europa e che contribuisce sia alle vibranti aree rurali che alla produzione ecosostenibile.

Gli obiettivi iniziali della PAC sono rimasti invariati negli anni. Tuttavia è il peso attribuito ai diversi obiettivi ad essere drasticamente cambiato, rendendo la sostenibilità un obiettivo generale per l'UE. Anche gli strumenti atti al raggiungimento degli obiettivi sono mutati considerevolmente. La PAC, allontanandosi dal sostegno ai prezzi del prodotto è passata al sostegno ai guadagni del produttore ed allo sviluppo rurale.

Se gli obiettivi e gli strumenti attuali vadano in futuro cambiati oppure no è oggi un argomento clou nel mondo delle politiche agricole. A grandi linee, sono tre le domande importanti nell'ambito del ruolo della PAC, interrogativi che continueranno ad avere rilevanza quando si andranno a delineare le PAC future e che si concretizzano nelle seguenti domande: Come possiamo contribuire alla stabilità del settore agricolo e delle comunità rurali quando in presenza di volatilità nei mercati? Come possiamo garantire l'efficienza ed un'equa distribuzione del sostegno? Come si possono meglio affrontare le sfide, come quella della tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale?

Prima di entrare nel merito della discussione sul futuro della PAC, è importante chiarire le origini di quest'ultima. Il presente *Brief* analizza le logiche che hanno condizionato in passato le linee politiche ed il come e perché queste logiche siano cambiate.

Per saperne di più:

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm

Il presente *Brief* non rappresenta necessariamente l'opinione ufficiale della Commissione Europea
Contact: DG Agriculture and Rural Development, Agricultural Policy Analysis and Perspectives Unit
Tel: +32-2-29 91381 / E-mail: Agri-L1(a)ec.europa.eu
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index_en.htm

© European Union, 2009
Reproduction authorised provided the source is acknowledged



1. La PAC oggi e le cause che hanno dato il via alle riforme

Fin dai primi anni novanta la PAC ha subito profondi cambiamenti, fino a giungere ai giorni nostri attraverso azioni a beneficio della società:

- ¾ promuovendo la produzione di prodotti alimentari sicuri e di alta qualità in tutta Europa,
- ¾ sostenendo la costituzione di floride comunità rurali
- ¾ concedendo agli agricoltori incentivi per una buona cura dell'ambiente.

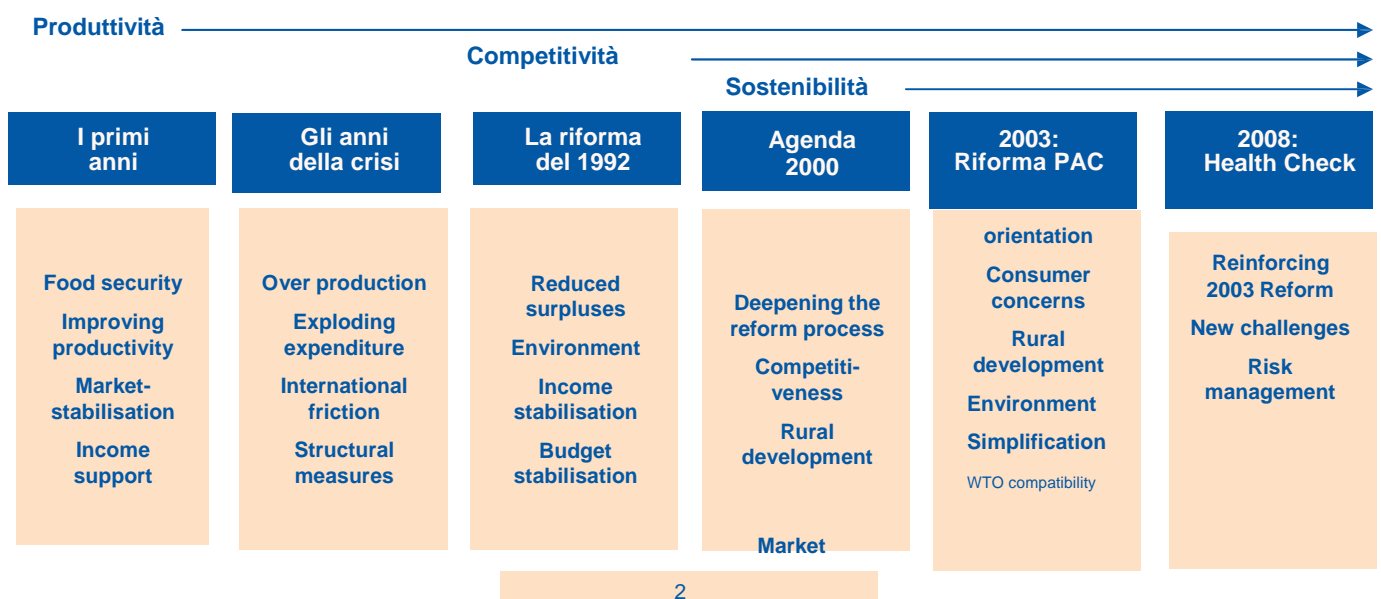
**Le riforme della PAC hanno
migliorato in maniera
significativa l'efficienza degli
strumenti PAC**

Alcuni critici sostengono che la PAC sia una politica costosa e distorsiva degli scambi che giova soltanto ad una ristretta parte della società. In realtà la PAC mira a garantire che all'interno dell'Unione vi sia una produzione agricola sostenibile sia da un punto di vista economico che sociale, oltre che ambientale. Considerato che l'agricoltura è un'attività economica che prende un'ampia fetta di territorio europeo, può essere considerata una politica che riguarda gli stessi cittadini europei.

Per semplificare, la PAC consta di tre dimensioni politiche, ed è questa struttura che garantisce la sostenibilità. Le tre dimensioni sostenute dalla PAC sono: i prezzi del produttore, i guadagni e lo sviluppo rurale. Queste tre politiche sono legate fra loro e la sostenibilità generale dipende dalla capacità di tali politiche di agire in maniera congiunta. Ad esempio, i pagamenti diretti prevedono un sostegno ai redditi base ma garantiscono anche l'erogazione di beni pubblici ambientali di base. Il sostegno allo sviluppo rurale promuove l'erogazione di beni pubblici integrativi oltre a facilitare un adeguamento strutturale necessario per le imprese agricole europee affinché restino competitive.

La PAC ha un bilancio massimo prestabilito (come accade per tutte le politiche comunitarie) il quale viene fissato per uno periodo di sette anni alla volta. Ciò garantisce un tetto massimo per le spese oltre che agli agricoltori la prevedibilità di ciò che è disponibile. Le successive riforme della PAC hanno reso possibile un miglioramento nell'efficienza degli strumenti a disposizione per il conseguimento degli obiettivi. Gli strumenti meno efficienti sono stati gradualmente sostituiti con strumenti più efficienti che consentono alla PAC di rispondere meglio alle esigenze degli agricoltori oltre che alle richieste o domande dei contribuenti e consumatori.

Sviluppo storico della PAC





L'elemento motore di un cambiamento nelle politiche agricole si configura nel raggiungimento di uno stato di simbiosi fra il sostegno al conseguimento degli obiettivi ambientali, sociali ed economici, ed il raggiungimento di un accordo sulla scelta degli strumenti più efficienti per conseguire tali obiettivi. In termini specifici, gli elementi motore del cambiamento sono rappresentati dal desiderio di incrementare l'orientamento al mercato e di adattarsi ai bisogni emergenti della società. Il cambiamento delle priorità dei cittadini relative a ciò che si dovrebbe produrre (la qualità che prende il posto delle quantità) ed alle modalità di produzione (seguendo elevati standard ambientali) ha ulteriormente innescato dei cambiamenti nelle linee politiche. Questi cambiamenti hanno dunque influenzato le interazioni fra l'UE e il resto del mondo, ad esempio attraverso il WTO.

Negli anni ottanta le esportazioni di beni UE erano all'apice. In quegli anni gli strumenti principali di cui disponeva la PAC erano gli acquisti di intervento e le restituzioni all'esportazione. Da qui, poiché la produzione era fortemente mossa dagli incentivi governativi piuttosto che dai segnali di mercato, le eccedenze di produzione raggiungevano un prezzo elevato sia in termini di spese di bilancio che di impatto sui propri partner commerciali (e così la reputazione dell'Unione nel resto del mondo).

2. Passaggio dal sostegno al prodotto...

L'elemento principale del processo di riforma della PAC è stato il passaggio dal sostegno al prodotto al sostegno al produttore. Oggi la PAC, piuttosto che garantire un prezzo fisso per i prodotti agricoli (e quindi sostenere i guadagni degli agricoltori in maniera indiretta), si concentra sul sostegno diretto al reddito degli agricoltori.

L'elemento principale del processo di riforma della PAC è stato il passaggio dal sostegno al prodotto al sostegno al produttore

La pressione relativa alle questioni di bilancio e il mutamento delle esigenze da parte degli agricoltori e della società, hanno stimolato la richiesta di una riforma dall'interno dell'UE; mentre l'impatto sui prezzi del mercato mondiale e sulla produzione agricola dei paesi in via di sviluppo ha suscitato critiche da parte del resto del mondo. Successivamente, le domande da parte della società per limitare l'impatto della produzione agricola sull'ambiente e quelle relative al benessere degli animali, hanno guadagnato terreno.

Le annessioni che si sono avute negli anni novanta, senza menzionare l'enorme allargamento del 2004, anno in cui 10 nuovi Stati membri si sono aggiunti allo stesso tempo, hanno scatenato ulteriore pressione sull'efficienza degli strumenti utilizzati.

Nella sezione successiva sul sostegno ai prodotti, ai produttori ed allo sviluppo rurale, verranno analizzati i cambiamenti che questi fattori hanno innescato negli strumenti della PAC.

Questo cambiamento è importante perché il sostegno al prodotto ha portato ad una sovrapproduzione. Gli agricoltori europei hanno subito un forte isolamento da parte dei segnali di mercato in quanto in precedenza la PAC garantiva prezzi fissi per determinati prodotti, incentivando così la sovrapproduzione. Per far fronte a questo problema la PAC ha dovuto inoltre introdurre dei limiti quantitativi in prevalenza relativi al settore caseario, dello zucchero e dei seminativi. A garantire alla popolazione agricola un tenore di vita equo, si è scelta in questo modo, una politica costosa ed inefficiente.



Oggi, gli strumenti di mercato sono invece usati a garanzia di reti di mercato affidabili. L'intervento sui prezzi è stato regolato su livelli minimi, il che assicura che non siano utilizzati nei momenti di una reale crisi. Ad ogni modo, le misure di intervento non sono state abolite in quanto la produzione agricola differisce dagli altri settori dell'economia. L'agricoltura è più soggetta ai cambiamenti climatici e meteorologici rispetto a quanto lo siano molti altri settori. Inoltre, in agricoltura vi è un inevitabile scarto temporale fra i segnali di domanda e la possibilità di fornire delle risposte, e dei piccoli cambiamenti relativi alle quantità prodotte possono provocare effetti notevoli sui prezzi in quanto il nostro consumo di cibo è ampiamente costante rispetto al consumo di altri prodotti. Il carattere incerto di questo business sta a giustificazione del ruolo importante che gioca il settore pubblico nella garanzia di stabilità agli agricoltori.

Negli ultimi due decenni l'UE si è gradualmente allontanata dall'ampio sostegno dei prezzi. Nel 1992, per la prima volta, vi si applicarono dei tagli e successivamente, seguirono ulteriori tagli con le conseguenti riforme. Gli acquisti di intervento tengono stabiliscono un prezzo minimo relativo ai beni. Spesso, ma non sempre, la riduzione dei prezzi di intervento porta ad un calo degli stessi sul mercato interno. Quindi i tagli sui prezzi di intervento hanno colmato il gap presente fra i prezzi del mercato interno e quelli del mercato mondiale. La Fig. 1 sottostante fornisce l'esempio dei prezzi del grano. Lo sviluppo dei prezzi negli Stati Uniti viene fornito per mostrare la fluttuazione del prezzo del mercato mondiale.

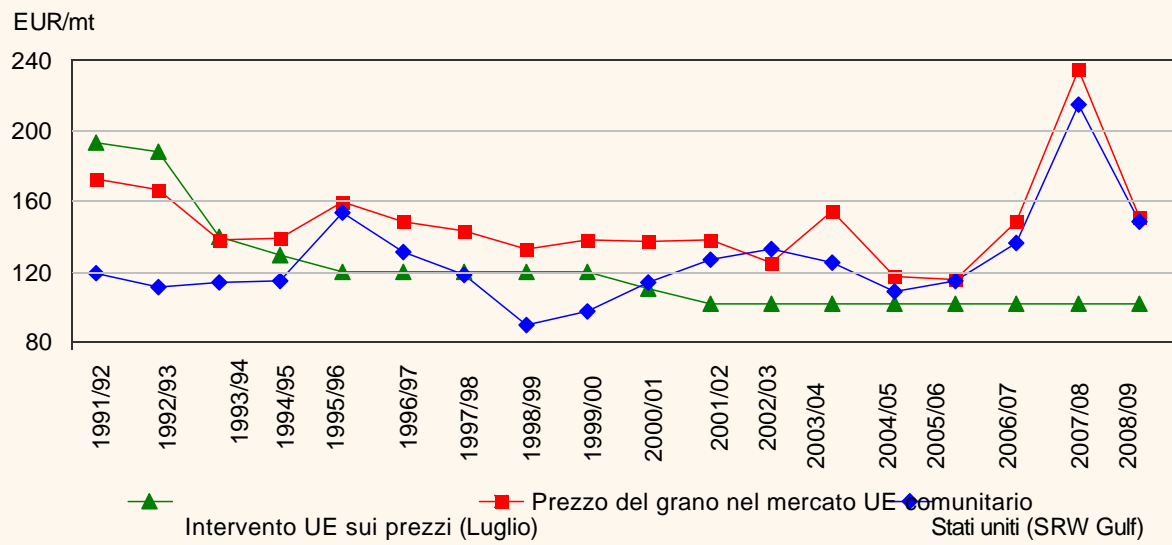
Un risultato concreto prodotto dalle riforme della PAC consiste quindi nel fatto che il prezzo garantito agli agricoltori dell'Unione europea relativo al grano (derivante dagli acquisti pubblici di intervento) abbia subito un taglio pari quasi al 50%. Il modello è stato simile a quello seguito per tutti i settori che sono stati riformati. Ad esempio, i prezzi dello zucchero sono stati ridotti di quasi il 40% e quelli della carne di quasi il 30%. Quindi i prezzi di sostegno al mercato hanno subito duri tagli e la politica di intervento non è più il principale strumento in mano alla PAC.

Prima del 1992 è stato destinato al sostegno del mercato più del 90% della spesa agricola complessiva UE, comprese le restituzioni all'esportazione; nel 2008, la cifra si è ridotta al 10% del bilancio della PAC

La diminuzione delle spese di bilancio relative alle misure di mercato mostra lo stesso problema. Prima del 1992, più del 90% della spesa agricola complessiva UE è stato destinato al sostegno del mercato ed alle restituzioni all'esportazione; nel 2008 la cifra si è ridotta al 10% del bilancio della PAC. La fig. 2, alla pagina seguente, rappresenta l'evoluzione che ha avuto la politica di sostegno PAC durante gli ultimi tre decenni. In questa sezione viene rappresentato lo sviluppo del sostegno al mercato, mentre ulteriori meccanismi di sostegno vengono elaborati in seguito all'interno del *Brief*.



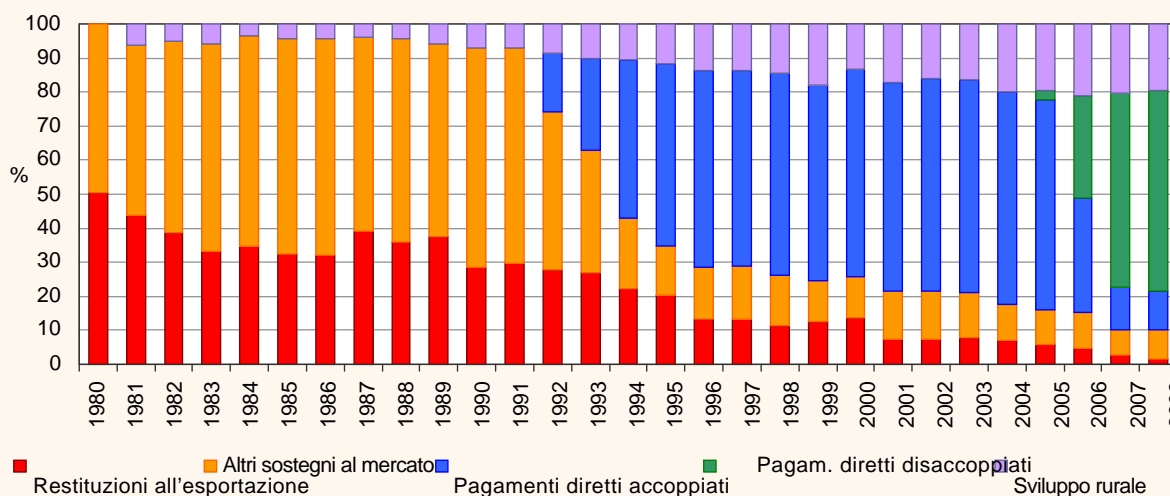
Fig. 1: L'evoluzione dei prezzi del grano.



Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale e Banca Mondiale.



Fig. 2: L'evoluzione della politica di sostegno PAC – immagine completa.



Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale.

Le conseguenze dell'impatto dei tagli sul sostegno al mercato sono stato:

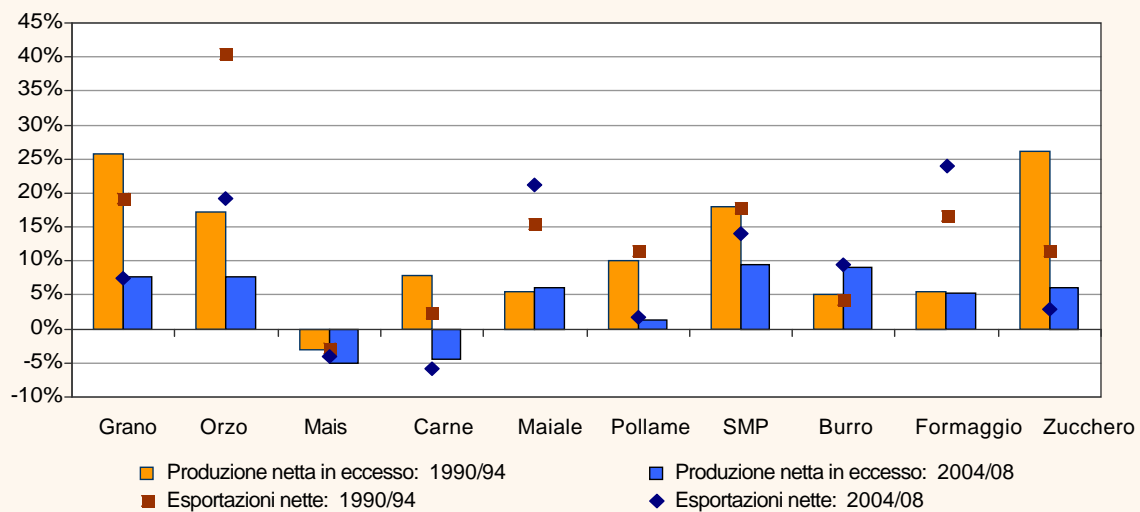
- ¾ una diminuzione del gap presente fra l'UE ed i prezzi del mercato mondiale;
- ¾ una diminuzione delle eccedenze destinate all'esportazione di tutti i prodotti che godono del sostegno UE ;
- ¾ una riduzione del livello di azioni potenzialmente soggette ad intervento;
- ¾ un risoluto allontanamento dalle misure distorsive degli scambi dando un chiaro messaggio ai nostri partner commerciali.

L'impatto viene illustrato nella fig. 3, che mostra lo sviluppo della produzione e delle esportazioni UE relativi a diversi prodotti. Da quando le decisioni degli agricoltori relative alla produzione si basano sulla domanda di mercato, il livello di produzione in eccesso è bruscamente precipitato in molti dei settori importanti e le esportazioni nette sono diminuite in maniera significativa. Per quanto riguarda il settore della carne e dello zucchero, l'UE è addirittura passata dal ruolo di esportatrice a quello di importatrice netta. D'altra parte invece, i settori più competitivi hanno incrementato la loro quota di esportazioni totali. Attraverso un tale sviluppo non si sarebbe potuta verificare una situazione per cui i prezzi di sostegno restano a livelli distorsivi.



Fig. 3: Impatto delle riforme della PAC sulla produzione netta UE in eccesso.

Produzione netta in eccesso in % relativa al consumo / Esportazioni nette in % relative alle esportazioni totali



Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, Eurostat, OECD-FAO, USDA e Fapri.



3. ... verso il sostegno al produttore...

La riduzione dei prezzi di sostegno ha comportato una potenziale perdita di guadagni per gli agricoltori europei. Per questa ragione, nel 1994, questi tagli sono stati accompagnati da pagamenti compensativi agli agricoltori a cui ci si riferisce come “pagamenti diretti” che garantiscono redditività economica alla comunità agricola europea. I pagamenti erano legati sia a delle superfici fisse (o produzioni fisse), che ad un numero fisso di animali – in quanto tali, i pagamenti erano considerati pagamenti diretti accoppiati -.

Questo è stato considerato come un primo passo verso l'orientamento al mercato. Agli agricoltori europei sono stati corrisposti pagamenti che hanno permesso loro una certa flessibilità nelle decisioni relative alla produzione, piuttosto che garantire il mantenimento di determinati livelli di prezzo per determinati tipi di produzione. Ad esempio, ai produttori sono stati corrisposti pagamenti legati alla produzione dei seminativi dando loro la possibilità di scegliere quale seminativo coltivare per ottenere dal mercato il massimo dei profitti.

Tuttavia, poiché i pagamenti erano legati ad un numero massimo di animali o ad una superficie massima, questo ha creato una rigidità non necessaria, specialmente per alcuni settori. Ciò ha impedito uno sviluppo strutturale del settore ed ha rallentato la realizzazione del pieno potenziale da parte degli agricoltori.

Il passo successivo verso l'orientamento al mercato da parte del settore agricolo europeo si è avuto nel 2003, quando è stata fatta una maggiore revisione della PAC. L'obiettivo era quello di “disaccoppiare” dalla produzione la maggior parte dei pagamenti diretti. Ciò significava che agli agricoltori non sarebbero più stati corrisposti pagamenti relativi ad uno specifico tipo di produzione ma i pagamenti sarebbero stati legati invece a diritti basati sul valore storico degli importi.

I pagamenti diretti disaccoppiati garantiscono ai produttori un sostegno base al proprio reddito. I restanti guadagni sono determinati dal mercato. Per poter massimizzare i profitti, i produttori devono

rispondere ai segnali di mercato producendo beni che fanno parte della domanda da parte dei consumatori. In effetti agli agricoltori non viene richiesto di produrre sul terreno per cui ricevono il sostegno, nel caso reputassero (da un punto di vista ambientale o per altre ragioni) che fosse più vantaggioso lasciarlo incolto.

I pagamenti sono legati all'adempimento degli standard ambientali e degli standard legati al benessere ed alla salute degli animali e delle piante. A questo sistema ci si riferisce come condizionalità e viene applicata anche ai terreni lasciati incolti.

***Gli agricoltori
massimizzano i propri
profitti rispondono ai
segnali di mercato***

L'attuale pagamento diretto disaccoppiato, fornendo un sostegno al reddito, non solo garantisce quindi che gli agricoltori rispondano ai segnali di mercato ma contribuisce anche al sostentamento dell'agricoltura sostenibile garantendo redditività economica a maggiore lungo termine ed un adeguamento strutturale del settore agricolo più scorrevole.

L'attuazione della riforma del 2003 è partita gradualmente dal 2005, come si può vedere dalla fig. 2. In soli tre anni, l'85% del sostegno è stato disaccoppiato, segnando così un maggiore cambiamento della politica agricola UE. Con l'accordo sull'Health Check (l'ultima riforma della PAC avvenuta nel 2008) si pensa che per il 2013 il dato aumenterà fino a raggiungere quasi il 92%.

Nella classificazione del WTO sulle misure relative al sostegno all'agricoltura, i suddetti pagamenti si posizionano all'interno del “green box”, il che implica il fatto che non si tratta di pagamenti distorsivi degli scambi fra l'UE e i suoi partner commerciali. Perciò i pagamenti diretti disaccoppiati non solo permettono all'UE di garantire alla comunità agricola un flusso di entrate, incoraggiando una produzione alimentare sana e di alta qualità, ma questo sistema di sostegno



European Commission
Agriculture and Rural Development

garantisce inoltre un impatto minimo sul resto del mondo.



Come conseguenza dell'accordo sull'Health Check, che ritiene che tutti i pagamenti previsti siano corrisposti, la distribuzione della spesa nell'arco del periodo che va dal 2010 al 2013 sarebbe pressappoco così ripartita: il 69% destinato al sostegno al produttore (i pagamenti diretti), il 7% alle misure di mercato (il sostegno al prodotto), ed il 24% destinato allo sviluppo rurale. Questo mostra come la PAC abbia fatto strada, dando la possibilità agli agricoltori di basare la propria produzione sui segnali di mercato (e non in base ai sussidi), e subendo modifiche così da poter rispondere ai nuovi obiettivi ma allo stesso tempo andare incontro ai bisogni degli agricoltori.

Prima che si avviasse il processo di riforma della PAC, le entrate delle aziende agricole erano in progressivo declino. La riforma ha portato a rendere più stabile il livello delle entrate. Nonostante gli adeguamenti strutturali del settore agricolo ed il sostegno al reddito, i guadagni degli agricoltori restano ancora sotto il livello medio di guadagno rispetto ad altri settori dell'economia. Inoltre, dal 2000, lo sviluppo del reddito relativo al settore agricolo resta indietro rispetto alla crescita del reddito nazionale nell'Europa a 15. Allo stesso tempo, nell'Europa a 10, la crescita del reddito degli agricoltori è più veloce rispetto alla crescita del reddito nazionale per via della forte spinta ai redditi delle aziende agricole fin dal momento dell'annessione all'UE, ma i livelli delle entrate sono ancora bassi rispetto agli altri settori dell'economia.

Lo sviluppo del reddito relativo al settore agricolo implica il fatto che senza alcun tipo di sostegno al reddito, molti agricoltori europei non avrebbero la possibilità di restare sul mercato.

Di conseguenza, la produzione agricola si concentrerebbe nelle maggiori aree competitive con impatti negativi in ambito economico, ambientale e sociale. Le aree più competitive soffrirebbero di un aumento di intensificazione e di pressione sulle risorse naturali come il suolo e l'acqua. Le aree meno competitive andrebbero incontro a conseguenze negative relativamente al proprio tessuto economico e sociale, oltre che a conseguenze ambientali avverse. Queste ultime deriverebbero dall'abbandono del terreno che porta al degrado dello stesso, dall'aumento del rischio di incendi e altri rischi, e dalla perdita di biodiversità e habitat semi-naturali.

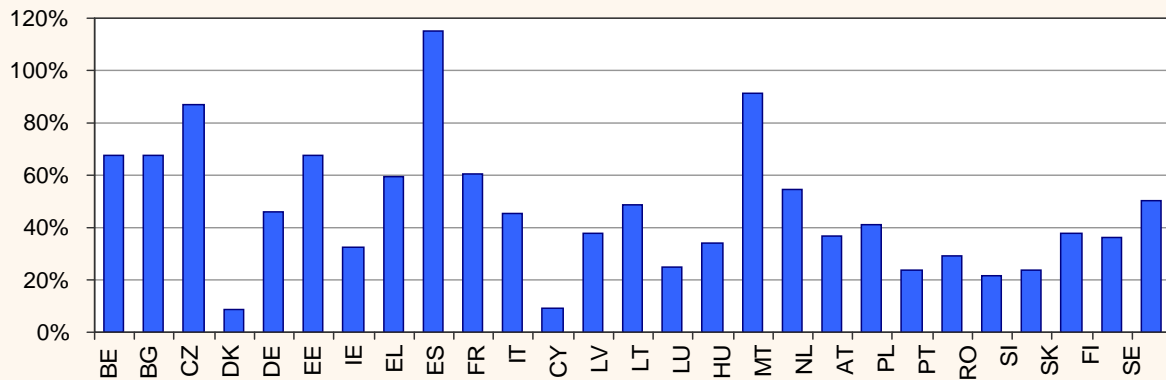
I guadagni degli agricoltori restano sotto il livello medio di guadagno rispetto ad altri settori dell'economia

La ricerca ha mostrato infatti che l'assenza del sostegno all'agricoltura in Europa non avrebbe conseguenze drastiche sul livello di produzione totale, bensì andrebbe a colpire il bilancio produttivo relativo al territorio ed all'ambiente.

Dunque, gli indennizzi relativi ai prodotti alimentari sostenibili hanno dei costi, ma sono costi che vale la pena sostenere perché permettono di mantenere la vitalità degli spazi rurali nella consapevolezza che i beni che consumiamo sono stati prodotti in un'ottica di sostenibilità.



Fig. 4: Le entrate del settore agricolo per Stato membro espresse in percentuale di guadagno medio nel quadro economico (2005-2007 in media).



Fonti: Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, basate sui dati Eurostat relativi ai resoconti nazionali ed agricoli.

Il grafico riflette le entrate delle imprese agricole/AWU in % relative alla retribuzione ed agli stipendi/AWU nel quadro economico totale. Da notare che i presenti grafici andrebbero interpretati con attenzione per via delle differenze concettuali fra il sistema di misurazione delle entrate degli agricoltori derivanti dalle attività agricole e dalla retribuzione media nel quadro economico, e la mancanza di dati affidabili, su statistiche full-time equivalenti, relativi ad alcuni Stati membri nel quadro economico totale.



4. ... attraverso il consolidamento dello sviluppo rurale

Le misure relative all'adeguamento strutturale delle aziende agricole sono state sostenute a lungo. Queste misure sono ora un elemento importante per la PAC e si traducono nella politica di sviluppo rurale. Nell'ultimo decennio è stata posta molta più enfasi su questa componente e la riforma dello sviluppo rurale è stata parte integrante del processo di riforma della PAC.

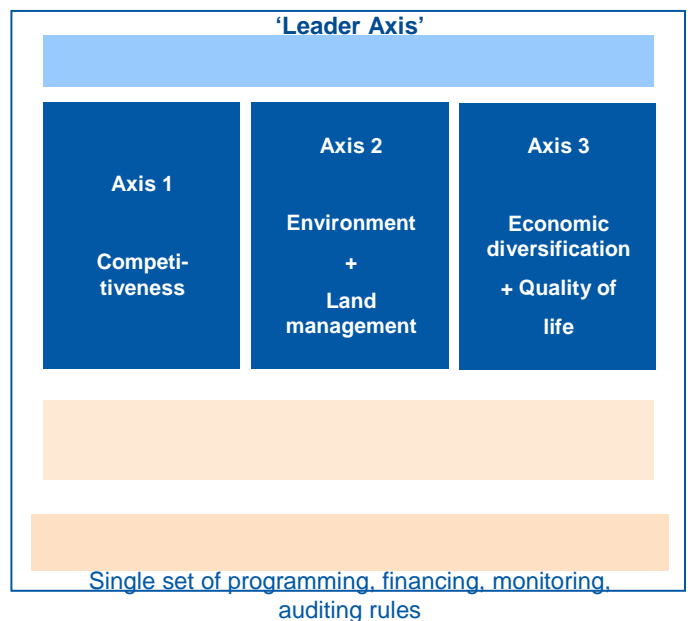
attori sul territorio che si occupino dei problemi dello stesso territorio. Per garantire che la politica di sviluppo rurale dia conto ai cittadini ed ai contribuenti, l'attuazione e l'esecuzione delle misure è portata avanti da un quadro comune di controllo e valutazione.

La riforma dello sviluppo rurale è stata parte integrante del processo di riforma della PAC

La politica di sviluppo delle zone rurali è comunemente considerata il secondo pilastro della PAC, mentre il sostegno al prodotto ed al produttore è considerato il primo pilastro (vedi fig. 2 per le spese relative alle misure per lo sviluppo rurale). La distinzione della PAC in due pilastri deriva dal fatto che questi sono finanziati da due coperture di bilancio differenti oltre che attraverso norme diverse. Mentre il primo pilastro è unicamente finanziato dal bilancio UE, il secondo pilastro si basa su una programmazione pluriennale che viene co-finanziato dagli Stati membri. Tuttavia, i due pilastri sono entrambi parte integrante della PAC, si completano a vicenda e vanno incontro ai bisogni degli agricoltori e delle aree rurali.

La politica di sviluppo rurale è una politica comune con obiettivi strategici stabiliti a livello europeo, i quali vengono attuati attraverso programmi nazionali (talvolta regionali), affrontando problemi e necessità specifiche. Ogni programma comprende tre aree di interesse principali: (1) il miglioramento della redditività economica del settore agricolo attraverso investimenti e ammodernamenti, (2) il rafforzamento dell'ambiente e dello spazio rurale, e (3) il sostegno all'ampliamento dell'economia rurale. Benché gli Stati membri definiscano i propri programmi attingendo da un'unica stessa lista di misure, essi hanno la flessibilità di poter affrontare i problemi di maggior interesse entro i rispettivi territori e mettendo in luce le condizioni specifiche strutturali, naturali ed economiche. Come parte integrante dei programmi di sviluppo rurale, il cosiddetto "Approccio Leader" promuove la configurazione di un target locale e la mobilitazione di

Sviluppo rurale 2007-2013



Single Rural Development Fund

Per rafforzare ulteriormente il bilancio destinato allo sviluppo rurale, è stato introdotto un meccanismo – detto "modulazione" - che ridistribuisce i finanziamenti fra i pilastri. La modulazione implica un taglio dei pagamenti diretti per tutti gli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti al di sopra di 5 000 EUR, con i corrispettivi importi destinati allo sviluppo rurale.

La portata del taglio ai pagamenti diretti è progressivamente aumentata da quando il taglio è stato introdotto nel 2003 e per il 2013 sarà quasi del 10%.



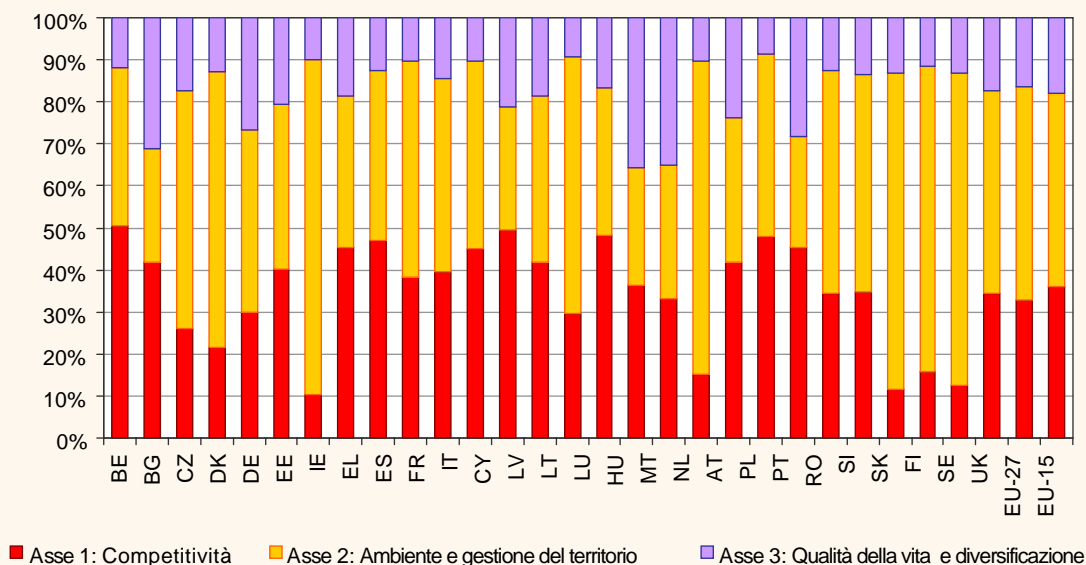
L'entità del sostegno che gli agricoltori percepiscono varia a seconda degli Stati membri, così come accade per l'importo che gli stessi decidono di destinare ai diversi assi. Queste differenze dipendono dalle scelte e dalle preferenze personali e storiche degli Stati membri, dando loro così la possibilità di poter adattare i programmi alle necessità regionali. Di conseguenza le misure relative allo sviluppo rurale sono complementari al sostegno al prodotto ed al produttore attraverso l'aiuto all'imprenditoria agricola, agli impegni ambientali, etc. Le misure relative al secondo pilastro contribuiscono alla competitività delle imprese agricole oltre che ad incentivare la gestione sostenibile del territorio.

Il grafico della fig. 5 mostra le priorità relative allo sviluppo rurale attraverso la rappresentazione dei fondi per lo sviluppo rurale da destinare ai diversi assi. Gli Stati membri possono decidere le modalità di ripartizione di questi fondi a seconda dei bisogni delle

singole regioni, ma sono obbligati a destinare il 25% dell'importo al rafforzamento dell'ambiente e dello spazio rurale (asse 2), il 10% alla competitività del settore agricolo e forestale (asse 1), ed un altro 10% al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali promuovendo la diversificazione (asse 3).

Malgrado vi siano delle enormi differenze fra gli Stati membri sulle modalità di ripartizione dei fondi fra i tre assi, la ripartizione complessiva risulta essere molto simile se si confrontano le scelte fatte dall'Europa a 15 e dalle'Europa a 12 (vedi fig. 6). Il volume della spesa è destinato alle misure relative alla protezione ambientale per entrambi i gruppi, mentre i nuovi Stati membri destinano un importo leggermente maggiore alle misure i cui obiettivi si riferiscono al miglioramento della competitività. Ciò risulta logico se si considera la maggiore necessità da parte di questi Paesi di raggiungere lo stesso livello di produttività degli Stati membri più vecchi.

Fig. 5: Relatività dell'importanza dei tre obiettivi relativi agli assi dello SR per il periodo 2007-2013.



Nota: Il grafico comprende le azioni Leader che contribuiscono al conseguimento di ogni obiettivo.

Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale.



5. La PAC: una politica costosa?

Gli aspetti relativi al bilancio destinato alla PAC sono considerati da molti fra i più controversi. Argomenti come il fatto che “la metà del bilancio dell’UE sia destinato alla PAC” o relativi al fatto che “una mucca da latte in Europa percepisca un sostegno di 2 EUR al giorno” sono spesso messi in discussione. Spesso queste problematiche non tengono in debita considerazione gli obiettivi della PAC o i meccanismi dell’UE relativi alle spese di bilancio.

Se è vero che la PAC gode di una considerevole parte del bilancio comunitario complessivo – entro il 2013 meno del 30% per il primo pilastro e 10% per il secondo pilastro -, quando lo si quantifica in relazione al volume totale delle spesa pubblica dell’UE, l’importo del sostegno è pari soltanto all’1%. Si tratta di due modi differenti di guardare ai costi della PAC.

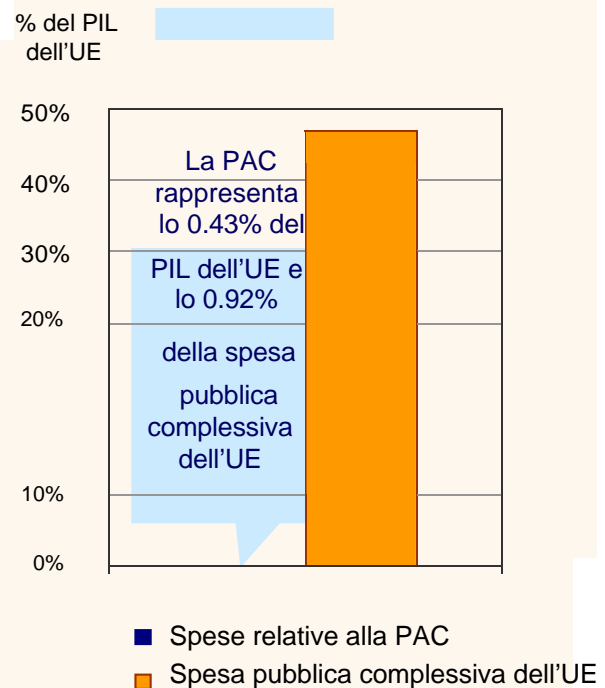
In primo luogo, la ragione per cui la PAC dispone di una considerevole parte del bilancio comunitario è semplicemente relativa al fatto che si tratta di una delle poche aree in cui una politica comune è finanziata dal bilancio dell’UE.

La maggior parte delle politiche sono interamente finanziate dagli Stati membri, mentre i finanziamenti per le politiche agricole all’interno dell’UE provengono in buona parte dal bilancio comunitario

In secondo luogo, l’importo del bilancio comunitario destinato alla PAC è diminuito bruscamente negli ultimi 20 anni, passando da una percentuale del quasi 75% al 44%. In questo periodo si sono aggiunti all’Unione altri 15 Stati membri (più che raddoppiando il numero degli agricoltori), con il risultato che oggi l’importo relativo al bilancio dell’UE per agricoltore è notevolmente minore rispetto al passato. Ciò colpisce anche di più se si pensa alla struttura delle economie degli Stati membri che hanno aderito dal 2004, Paesi in

cui il settore agricolo prende una fetta di gran lunga maggiore dell’economia rispetto ai vecchi Stati membri.

Fig. 6: Spese relative alla PAC e alla spesa pubblica UE in prospettiva (nel 2008).



Fonte: Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, Direzione generale del Bilancio e Direzione generale per gli Affari economici e finanziari

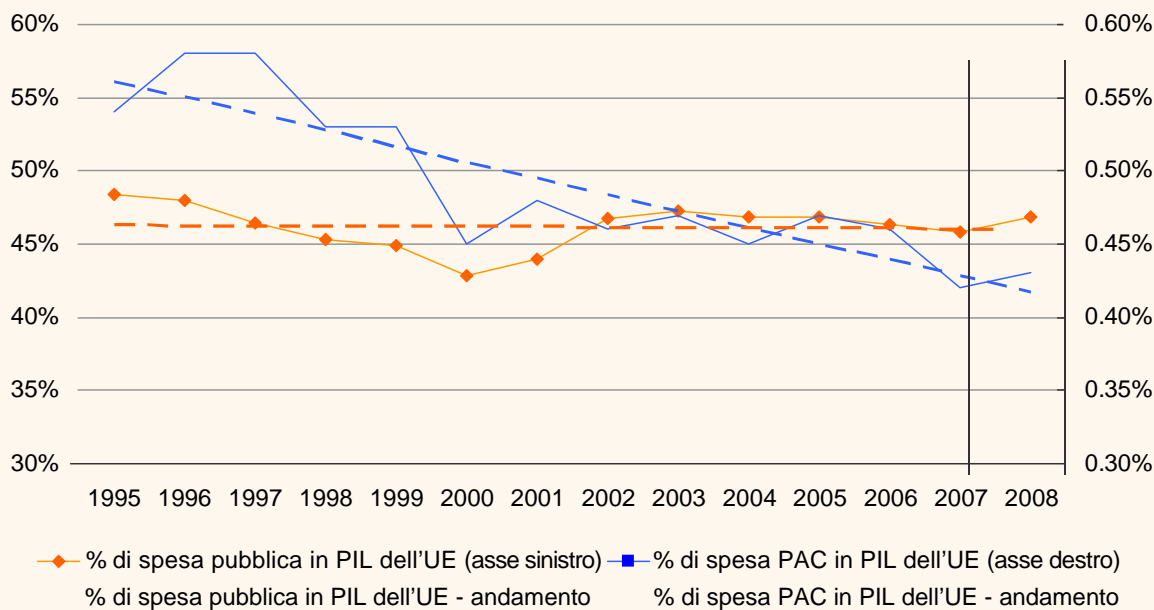
Il grafico della fig. 7 nella pagina seguente, contestualizza la spesa PAC. Mentre negli ultimi 12 anni la spesa pubblica complessiva dell' UE si è mantenuta stabile, intorno ad una percentuale del 46-47% del PIL (asse sinistro), la spesa PAC in percentuale del PIL è diminuita, passando da circa lo 0,6% a meno dello 0,45% (asse destro). Il tasso di cambiamento è ancora più significativo. Mentre l'importo della spesa pubblica in PIL è diminuito dello 0,54% annuo, la rispettiva spesa PAC è aumentata di più del 2% annuo; entrambi i dati contribuiscono alla riduzione dell'importo del bilancio comunitario destinato alla PAC oltre che alla riduzione dell'importo totale del sostegno pubblico destinato agli agricoltori.



Le spese di bilancio della PAC dovrebbero essere valutate in relazione ai suoi vantaggi, laddove le problematiche relative al sociale ed all'ambiente sono fra le principali da risolvere. Nel bilancio fisso per l'ambiente, in cui opera la PAC, la diminuzione dei finanziamenti negli anni ha innescato, allo stesso tempo, lo sviluppo di strumenti politici più efficienti, considerando che si sono spesi anche meno soldi per conseguire un numero sempre maggiore di obiettivi per una comunità di agricoltori sempre più numerosa.



Fig. 7: Evoluzione della spesa pubblica complessiva e della spesa PAC come quota del Pil



Sources: DG Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, Direzione generale per gli Affari economici e finanziari e Eurostat.

6. Il futuro della PAC

La Politica Agricola Comune continua ad evolversi. In Europa, se da una parte vi è un forte consenso legato al bisogno di una politica agricola, dall'altra invece ci si chiede se esiste il bisogno di una politica comune per l'agricoltura. Si ritiene fortemente che il valore comune della PAC vada mantenuto poiché una politica comune consente al settore agricolo dell'UE uno stato di equilibrio territoriale ed economico. In Europa la preoccupazione non è relativa al rischio che, in assenza di una politica agricola comune, la produzione agricola cessi, ma che si verifichi una situazione di squilibrio nella produzione. Attraverso la presente struttura della PAC ci sono quindi degli impatti oltre che un chiaro valore aggiunto per tutti i cittadini europei.

Il grafico della fig. 8 nella pagina seguente, rileva le problematiche future salienti relative alla politica agricola. Le tre dimensioni più rilevanti trattate dettagliatamente all'interno del presente *Brief*, si riferiscono a: le misure di mercato, i pagamenti diretti e lo sviluppo rurale. In futuro, sarebbe importante

tenere in considerazione il valore congiunto delle suddette dimensioni così che nessuna di esse possa essere considerata una politica a sé stante.

I pagamenti diretti consentono a tutti gli agricoltori in Europa di godere di un reddito base, e le misure di mercato garantiscono per alcuni prodotti agricoli un prezzo fisso. Il cambiamento di una di queste variabili, senza controbilanciare l'altra, può colpire il livello generale del reddito dei produttori. Allo stesso tempo, garantire a tutti gli agricoltori un'entrata base assicura l'erogazione base di beni pubblici in tutta Europa, incoraggiando gli stessi agricoltori a restare nel settore agricolo. Le misure relative allo sviluppo rurale contribuiscono all'erogazione aggiuntiva di beni pubblici garantendo incentivi alle pratiche di alta qualità. Simultaneamente, il sostegno allo sviluppo rurale facilita il processo di adeguamento strutturale delle imprese agricole in Europa, processo che è stato promosso attraverso la riforma delle misure di mercato.

Per maggiori informazioni sul futuro della PAC:

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm



In breve, le considerazioni future si concentreranno sull'analisi delle seguenti problematiche:

- ¾ come poter adeguare il regime di pagamento unico perché sia considerato più equo, conservando il sistema dei pagamenti come sostegno base ai redditi e come garanzia per l'erogazione di beni pubblici?
- ¾ in futuro, come far fronte alle crisi di mercato, e come garantire che gli interventi vengano sfruttati in modo sicuro? Esiste l'esigenza di creare nuovi strumenti che contribuiscano alla stabilità dei redditi degli agricoltori?
- ¾ nell'ambito dello sviluppo rurale, come aumentare l'efficacia delle linee politiche adottate garantendo l'equilibrio fra il sostegno all'aumento della competitività, le problematiche ambientali e le sempre più ampie sfide dell'economia rurale?

Queste problematiche verranno affrontate nel contesto del dibattito sui futuri finanziamenti, dibattito che non riguarderà solo le questioni relative al bilancio della PAC ma anche quelle relative all'intero bilancio comunitario. Nella fig. 9 si può osservare l'attuale volume di spesa PAC per politiche adottate. Oggi le spese di bilancio della PAC si riferiscono ai pagamenti diretti; una parte di queste spese viene destinata allo sviluppo rurale attraverso il processo di modulazione. Le spese relative al sostegno al mercato corrispondono alla quota più piccola del bilancio della PAC. Posti gli obiettivi che ci si è prefissi per delineare il futuro della PAC, la ripartizione delle spese fra le tre dimensioni ed i due pilastri, tutti noi saremo inevitabilmente parte integrante del dibattito.

Il futuro riserva un intenso ed interessante dibattito sulle politiche della PAC

Figure 8.

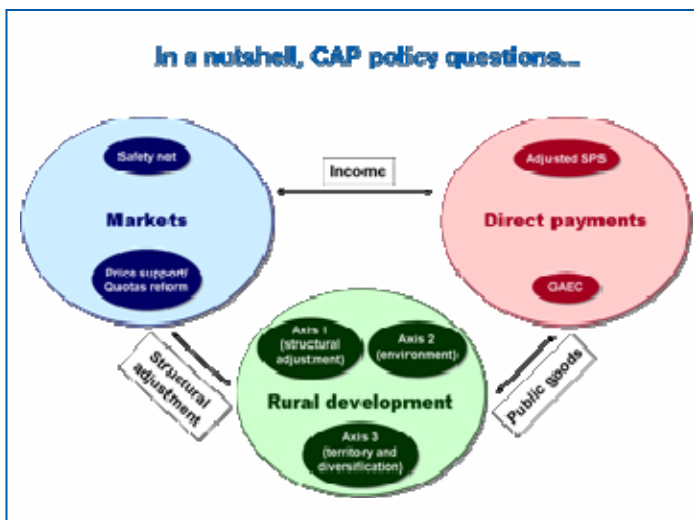
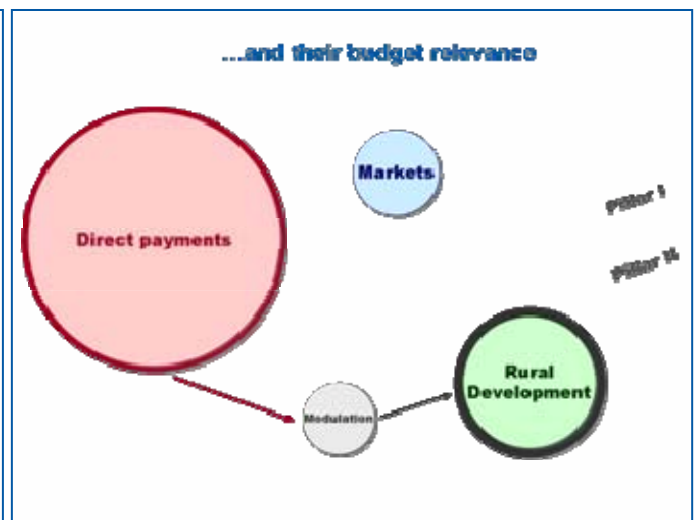


Figure 9.



7. Link utili

L'agricoltura nell'UE e la riforma della PAC

http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Health Check della PAC

http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

Valutazioni ed analisi economiche

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/index_en.htm

Prospettive ed analisi delle politiche agricole

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index_en.htm