

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **The Pac up to 2020**

Antonio De Pin

Dipartimento di Economia – Università Ca' Foscari Venezia

23 July 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/82581/>

MPRA Paper No. 82581, posted 10 November 2017 14:24 UTC

## **Ecco la PAC fino al 2020**

Il 17 dicembre 2013, secondo la procedura introdotta con il Trattato di Lisbona (art. 294 del TFUE), che coinvolge Parlamento, Consiglio e Commissione, è stata definita la Politica agricola comune fino al 2020. In particolare, il Regolamento (UE) 1307/2013 stabilisce le norme sui Pagamenti diretti agli agricoltori, il Reg.1305/2013 il sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), mentre il Reg. 1308/2013 disciplina l'Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, quadro giuridico unico per il mercato interno, gli scambi con i paesi terzi, le regole della concorrenza.

I pagamenti diretti confermano il disaccoppiamento modalità guida di sostegno al reddito, prevedendo sette componenti selettive, tre delle quali obbligatorie, quali il pagamento di base, fino ad un massimo del 70% dell'aiuto, ecologico (greening, max 30%), ai giovani agricoltori (max 2%). Le altre facoltative: pagamento redistributivo per i primi ettari (max 30%), per le aree svantaggiate (max 5%), ai piccoli agricoltori (max 10%), accoppiato per produzioni strategiche (fino al 15%).

Il legislatore ha proseguito il cammino già tracciato con il pagamento unico, con l'intento di pervenire ad una maggior specificazione ed equità distributiva dei premi, lasciando al contempo piena libertà ai singoli Stati riguardo alle scelte sulle singole tipologie di aiuto. L'obiettivo è quello di uniformare col tempo gli aiuti unitari sia tra i diversi Stati (convergenza esterna), che all'interno delle singole Nazioni (convergenza interna). Nella pratica, si perviene ad un sistema di aiuti altamente personalizzato, potenzialmente differenziato per ogni singolo agricoltore europeo. Per ogni Stato è previsto un massimale nazionale sul quale suddividere gli aiuti. Due le novità di rilievo, soggetto di aiuto è l'agricoltore attivo, definito per differenza rispetto a chi non può esserlo (black list), con lo scopo di eliminare i soggetti che non fanno parte del mondo agricolo. Oggetto dell'aiuto (superficie ammissibile) è tutta la superficie aziendale, compresi i prati permanenti e pascoli, attuando così il disegno di premiare l'intero territorio rurale.

Il valore dell'aiuto è collegato ai pagamenti percepiti nel 2014, al quale commisurare i titoli del pagamento di base assegnati all'agricoltore attivo che presenta domanda nel 2015. Come in precedenza, è prevista una riserva nazionale fino al 3% del pagamento di base, come un regime semplificato per i piccoli agricoltori, nel tentativo di dipanare una matassa già sufficientemente complessa. Mentre la degressività scatta per importi del premio superiori ai 150 mila euro, ed il tetto agli aiuti (capping) sopra i 500 mila. Gli aiuti possono essere trasferiti ad un agricoltore sia con o senza terra, nel caso dell'affitto solo in via temporanea.

L'Italia, in funzione di una auspicata semplificazione, ha scelto, come componenti facoltativa, il sostegno accoppiato, al quale dedica l'11% dei fondi e il regime per i piccoli agricoltori, attivato con il metodo storico. Il pagamento di base è fissato al 58% del massimale nazionale, quello ecologico al 30%, mentre l'1% è destinato ai giovani agricoltori. Si è scelto di considerare l'Italia quale regione unica, limitando i potenziali effetti redistributivi di situazioni altamente differenziate nelle modalità di attuazione della convergenza, che sarà solo parziale fino al 2020. La superficie ammissibile riguarda l'intera azienda agricola, compresi i vigneti e le serre permanenti. Tra gli aspetti di rilievo, con parte dei premi riservati all'aiuto accoppiato (11%, per un totale di 426 mil. di euro) si cerca di recuperare spazi di manovra per le politiche settoriali,

alquanto sacrificate con l'attuale impostazione della PAC. I settori del pagamento accoppiato comprendono 17 misure che fanno riferimento al piano per la zootecnia (211 mil/E), seminativi (110 mil/E), proteine (36 mil/E), olivicoltura (70 mil/E). I fondi si concentrano soprattutto sui vitelli di vacche da latte (74 mil/E), bovini macellati (66 mil/E), vacche nutrici (40 mil/E), frumento duro (60 mil/E), olio nelle regioni vocate (44 mil/E). Riguardo all'agricoltore attivo, l'Italia ha allargato le categorie di soggetti inclusi nella lista nera, prevedendo, inoltre, i requisiti di iscrizione all'Inps, o la titolarità di partita Iva agricola. Ciò non si applica a chi percepisce meno di 1.250 euro di aiuti, che salgono a 5.000 euro per le zone montane e svantaggiate. Per la degressività, la scelta è di ridurre l'aiuto del 50% sopra i 150 mila euro, con il tetto massimo di 500 mila euro (capping), attenuato dalla possibilità di sottrarre i costi del lavoro dall'ammontare dei premi.

Come si vede, il nostro Paese ha cercato di semplificare un sistema di norme che ne rende ardua anche la sola lettura, che coinvolgerà un gran numero di aziende agricole, come gran parte del territorio rurale traducendosi in uno sforzo amministrativo notevole.

Riguardo all'entità degli aiuti, il Quadro finanziario dell'Unione fino al 2020 avrà un peso minore del recente passato, lo stanziamento complessivo è di 960 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 (994 tra il 2007-2013), dei quali purtroppo solo 363 miliardi dedicati alla PAC (-12,2%, 38% del totale), di cui 265 (-8,2%) agli aiuti diretti (73%), il rimanente allo sviluppo rurale (27%). All'Italia sono assegnati 34.5 miliardi di euro, di cui 24 miliardi (70%) ai pagamenti diretti, il rimanente allo sviluppo rurale, a cui si aggiungono circa 10.5 miliardi di cofinanziamento statale.

E' il nuovo Reg. UE n. 1305/2013, in vigore dal 1° Gennaio 2014, che fissa gli obiettivi e le priorità dello sviluppo rurale per il periodo 2014-20. L'articolo 3 prevede le finalità del fondo FEASR: contribuire alla realizzazione strategica dell'Europa 2020 promuovendo lo sviluppo rurale insieme agli altri strumenti della PAC, alla politica di coesione e della pesca.

Definiti nell'articolo 4, gli obiettivi sono rivolti a stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato, con la creazione occupazionale. Importante novità, gli obiettivi vengono tradotti in sei priorità, in luogo dei precedenti quattro assi, di cui ci sfugge il motivo, alle quali sono collegate le relative misure e gli interventi. La prima promuove il trasferimento di conoscenze e l'innovazione; la successiva potenzia la redditività delle aziende e la competitività; le altre promuovono l'organizzazione di filiera, il benessere degli animali e la gestione dei rischi; preservano gli ecosistemi; incentivano l'uso efficiente delle risorse e la conservazione del paesaggio; si adoperano per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo. Specifici sottoprogrammi contribuiscono alla realizzazione delle priorità, riguardanti i giovani e piccoli agricoltori, le zone montane, le filiere corte, l'agricoltura sostenibile, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la biodiversità. Almeno il 30% degli stanziamenti dovrà dedicarsi alla gestione delle terre e alla lotta contro i cambiamenti climatici. Viene mantenuto l'approccio leader attraverso i gruppi di azione locale che attuano strategie di tipo partecipativo (almeno il 5% delle risorse). Spetterà alle Regioni decidere quali misure attivare. Ogni Programma di sviluppo rurale dovrà contenere almeno 4 priorità. In aggiunta, a livello nazionale un apposito Piano di sviluppo rurale prevede quattro misure: gestione rischio (1,6 mld euro),

biodiversità animale (200 mil/E), infrastrutture irrigue (300 mil/E), Rete rurale nazionale (100 mil/E), che assorbono 2,4 miliardi di euro (10,7% dei fondi per lo sviluppo rurale).

Ancorchè in assenza di dati compiuti, le metodologie di analisi delle politiche agrarie consentono di compiere alcune osservazioni circa la bontà dell'impianto della nuova PAC. Il regime di aiuti implementato rientra tra gli strumenti di integrazione diretta del reddito, basato su meccanismi soggettivi di premialità. Sembra che la preoccupazione del legislatore, che ha condotto ad un groviglio di norme ben al di là dell'auspicata semplificazione, sia rivolta, come è giusto, ad assicurare la massima equità nella distribuzione di premi pubblici, conservando al contempo le singole libertà. A ben vedere tutta la PAC è via via passata a questa tipologia di strumenti, quando più correttamente le politiche agrarie, in quanto tali, dovrebbero ancorarsi ad automatismi prettamente economici. In verità, non siamo più di fronte ad una reale politica del settore primario, quanto a misure tese a premiare le aree rurali, nell'implicito timore della loro erosione. Le misure di integrazione diretta dei redditi vengono comunemente giustificate con le peculiarità settoriali, tale approccio presuppone, non di meno, la partecipazione attiva e responsabile dei soggetti, in caso contrario divengono potenziale fonte di comportamenti opportunistici, o perlomeno risultano frutto di discriminanti scelte politiche, e ciò costituisce un rilevante elemento di debolezza. Inoltre, applicandosi a sistemi economici dai differenziati stadi di sviluppo, finiscono per innescare fenomeni imitativi delle economie più avanzate da parte dei recenti entranti, accelerandone le indesiderate dinamiche: devastazione territoriale e paesaggistica, concentrazione produttiva, inquinamento diffuso, perdita di biodiversità, ecc.. Proprio quelle che si voleva evitare. Gli aiuti all'azienda tendono, d'altra parte, a trasferirsi agli stadi a valle della filiera agricola, per il particolare regime di mercato che la caratterizza. Con il paradosso di veder abbassate le quotazioni all'origine dei prodotti, tanto da non rendere remunerativa spesso la loro immissione nei mercati da parte dell'agricoltore. L'aiuto al reddito diviene, così, il profitto potenziale che l'azienda agricola cerca di conservare. Nel contempo, prezzi artificialmente bassi forniscono una falsa informazione ai consumatori circa il reale divenire di domanda e offerta.

La verità è che l'attuale impostazione della PAC, svolgendo prevalentemente un funzione pubblica, non riesce a controllare i reali processi di ristrutturazione delle strutture agrarie, tra i più intensi, rapidi, incontrollati, in cui diviene più marcata l'aggressione territoriale, si accentua il consumo di suolo, accelerati risultano i tassi di abbandono delle aziende, si aggrava la già debole componente sociale, in un futuro sempre più ricco di incognite.

Ma è nella sua strategia complessiva che la PAC sembra affetta da una contraddizione fatale. Ben lungi dal rappresentare quel potenziale creativo dei Padri fondatori, determinante per la crescita dell'Europa, appare oggi condizionata da fattori di sviluppo ben lontani da Essa, in contrasto con lo stesso dettato del Trattato. Il repentino contrarsi dei tassi di autosufficienza delle derrate attesta la perdita di leadership della propria politica agraria sulla scena mondiale. L'assestare politiche di liberalizzazione, fino all'abbandono della protezione interna, la espone alla concorrenza internazionale dai facili sviluppi. Le attuali dinamiche evolutive, in un malsano concetto di globalizzazione, sembrano consigliare, al contrario, un atteggiamento particolarmente prudente. Un'esplosione demografica senza limiti si trasferirà rapidamente in una

insostenibile richiesta alimentare, nella drammatica contrazione del capitale naturale. Allorchè il prezzo riprenderà prepotente il controllo dei mercati, un'ampia fascia di consumatori rischia di vedersi esclusa dall'offerta di cibo