



Agriregionieuropa anno 13 n°50, Set 2017

La politica agricola comunitaria all'orizzonte del 2030: parleremo ancora di Pac?

Maria Rosaria Pupo D'Andrea ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Le ricorrenze, generalmente, offrono lo spunto per tracciare un bilancio degli anni trascorsi e mettere in luce i risultati ottenuti. A 50 anni dalla nascita della [Pac](#) e a 60 dalla firma del Trattato di Roma, questa breve nota vuole essere, invece, l'occasione per discutere del futuro della politica agricola comunitaria alla luce delle prospettive economiche, sociali e ambientali globali per i prossimi decenni. Le cinque riforme che si sono succedute a partire dal 1992 sino ad oggi hanno, in modo più o meno graduale, modificato l'assetto della [Pac](#) in risposta alla necessità del settore agricolo di adeguarsi ai mutati scenari di relazioni internazionali (accordi [Gatt/Wto](#)), alle più restrittive condizioni di bilancio, all'allargamento e alla crescente importanza delle tematiche climatico-ambientali. Un'ampia letteratura si è occupata di individuare le determinanti delle riforme della [Pac](#) giungendo a risultati non sempre concordi (Garcia-Duran, Millet, 2014). Tuttavia, nonostante gli importanti cambiamenti intervenuti nella filosofia del sostegno e negli strumenti adottati, la [Pac](#) è rimasta una politica tendenzialmente isolata, arroccata in difesa degli interessi finanziari degli agricoltori e poco propensa a mettersi completamente in discussione.

La crescente complessità, incertezza e i rapidi cambiamenti con i quali, secondo l'*European Strategy and Policy Analysis System* (European Union, 2015), dovremo confrontarci nei prossimi anni richiedono una presa di coscienza dell'importanza di concepire una politica attiva, capace, cioè, non solo di adattarsi ai cambiamenti ma anche di contribuire ad affrontare e risolvere le sfide che pone un mondo sempre più globalizzato e in rapido mutamento.

Di seguito, si guarderà al ruolo affidato alla [Pac](#) nell'ambito del più ampio dibattito sul futuro dell'UE e si discuterà del suo futuro assetto all'orizzonte del 2030.

La Pac nel dibattito sul futuro dell'UE

Il 1° marzo 2017, come contributo al dibattito sul nuovo progetto comunitario lanciato in occasione del 60^{mo} anniversario della firma del Trattato di Roma, la [Commissione europea](#) ha pubblicato il Libro bianco sul futuro dell'Europa ([Commissione Europea](#), 2017a). Si tratta di un documento, come recita il sottotitolo, di riflessione e scenari per l'UE a 27 verso il 2025.

In questo documento, partendo dai risultati raggiunti nel corso degli anni in termini di prosperità, pace e garanzia delle libertà fondamentali, ma tenendo conto anche dalle criticità legate alla futura sempre minore importanza dell'UE in termini demografici e di potere economico e alle sfide poste dalle recenti trasformazioni legate alla globalizzazione, alle migrazioni, ai cambiamenti climatici e, non ultimo, alla percezione di insicurezza dovuta agli attacchi terroristici, vengono definiti 5 scenari destinati ad orientare il dibattito per il prossimo futuro.

Il libro Bianco è stato seguito da cinque documenti di riflessione su altrettanti temi: lo sviluppo della dimensione sociale dell'UE, l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, la globalizzazione, la difesa europea e il futuro delle finanze dell'UE [[link](#)].

Alla politica agricola è fatto fugacemente riferimento nelle riflessioni sulla dimensione sociale dell'Europa ([Commissione Europea](#), 2017b) e in quelle sulla globalizzazione ([Commissione Europea](#), 2017c), mentre maggiore attenzione è dedicata ad essa nel documento relativo agli aspetti finanziari dei 5 scenari proposti ([Commissione Europea](#), 2017d).

Gli scenari delineano un percorso comune dei 27 paesi dell'UE con diversi gradi di impegno. In tutti gli scenari, compreso quello che prevede il proseguimento dello *status quo* (Scenario 1 "Avanti così"), tranne che nell'ultimo (Scenario 5 "Fare molto di più insieme"), la [Pac](#) è destinata ad avere una quota o un ammontare di risorse finanziarie inferiore a ora. Questo perché, in un contesto di bilancio stabile (scenario 1 e scenario 3 "Alcuni fanno di più") o addirittura in diminuzione (scenario 2 "Fare di meno insieme" e scenario 4 "Riprogettazione radicale"), le esigenze di finanziamento delle nuove priorità (gestione della migrazione, sicurezza, controllo delle frontiere esterne, lotta al terrorismo, difesa) potranno essere soddisfatte prevedendo fonti di finanziamento alternative e/o effettuando dei tagli di bilancio che andrebbero a colpire prioritariamente, ma anche inevitabilmente, le due politiche che, assieme, assorbono il 70% delle risorse finanziarie comunitarie, vale a dire la [Pac](#) e la [politica di coesione](#) ([Commissione Europea](#), 2017d).

Nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, si riconosce il ruolo della [Pac](#) nella fornitura di alimenti sicuri, a prezzi accessibili e di alta qualità, nel preservare le risorse naturali e i paesaggi e nel contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici. Allo

stesso tempo vengono messe in evidenza la squilibrata distribuzione dei [pagamenti diretti](#) (riproponendo il famoso paradigma 20-80) e la necessità di meglio orientare e calibrare il sostegno verso la fornitura di beni pubblici di natura climatico-ambientale. Pertanto, si propone di esplorare, tra le opzioni di riforma in discussione, la possibilità di introdurre il cofinanziamento nazionale (i [pagamenti diretti](#) della [Pac](#) sono l'unico caso di settore d'intervento gestito in collaborazione con gli Stati membri che non ha cofinanziamento), di prevedere strumenti di gestione dei rischi, di rafforzare le sinergie con gli altri [fondi strutturali](#) per garantire una maggiore sostenibilità delle aree rurali, di dare maggiore importanza all'approccio contrattuale al fine di incentivare gli agricoltori alla fornitura di beni pubblici.

Si tratta di una disamina dei pregi e dei difetti della [Pac](#) e di una ricetta di riforma piuttosto deludente, a fronte delle sfide delineate in tema di riduzione del divario sociale ed economico tra paesi, riforme strutturali, difesa, stabilizzazione macroeconomica, transizione verso modelli di crescita sostenibili. Ancora una volta, così come era già successo in occasione della riforma 2014-2020, il futuro della [Pac](#) nell'ambito del più generale contesto europeo è inesorabilmente limitato alla necessità di mettere a disposizione risorse finanziarie in favore di altre priorità. Per questo motivo, in quasi tutti gli scenari (tranne l'ultimo) viene proposto di modificare il *target* dei [pagamenti diretti](#) (focalizzando l'attenzione sugli agricoltori che si confrontano con vincoli specifici), ma senza entrare nel merito degli strumenti stessi. Questo aspetto è affidato al dibattito in corso sulla modernizzazione e semplificazione della [Pac](#). Se per un verso è giusto che non siano i ministri delle finanze a decidere del futuro della [Pac](#), dall'altro si è persa una buona occasione per dare concretezza al contributo della politica agricola all'azione comunitaria. Il rischio è l'isolamento della [Pac](#) dal contesto più generale di rilancio dell'UE, relegando la sua riforma ad un "affare" da gestire internamente, con ovvie conseguenze sulla sua comprensione, trasparenza e accettabilità. La [Pac](#), al contrario, avrebbe tutto da guadagnare da un dibattito che uscisse fuori dallo stretto recinto degli interessi agricoli e che, invece, la ponesse accanto alle altre politiche comunitarie per la fornitura di beni pubblici europei e il conseguimento di un comprovato [valore aggiunto](#) europeo¹.

Il futuro della [Pac](#) all'orizzonte del 2030

La recente consultazione pubblica sulla modernizzazione e semplificazione della [Pac](#) ha avviato il dibattito sul futuro della politica agricola *post-2020* [\[link\]](#).

È ipotizzabile che questa tornata di riforma non porterà a consistenti stravolgimenti della [Pac](#). Ci saranno certamente degli aggiustamenti per rendere il sostegno più "verde", per rispondere alla pressante richiesta di semplificazione, per dare maggiore efficacia gli strumenti di gestione del rischio, ma certamente non assisteremo alla messa in discussione della struttura della [Pac](#) né tanto meno del sistema dei [pagamenti diretti](#). Questa impressione nasce osservando il questionario della consultazione pubblica, apparso orientato a incassare il consenso sul mantenimento di una [Pac](#) forte e sulle sue giustificazioni: le domande a risposta chiusa non permettevano di evidenziare l'esistenza di altre opzioni diverse da quelle presentate ed erano del tutto assenti domande sul grado di soddisfazione di una struttura della [Pac](#) basata su due pilastri o su sistemi di sostegno alternativi ai [pagamenti diretti](#). L'impressione che non siamo di fronte a cambiamenti epocali viene confermata anche da Matthews (2017) che mette in luce come la procedura di co-decisione con il [Parlamento europeo](#) e il contestuale negoziato sulle prossime [prospettive finanziarie](#) lasciano poco tempo per una più ampia riforma della [Pac](#), il cui dibattito sarà rinviato alla prossima legislatura. Tuttavia, se è vero, come afferma Matthews, che la [Pac](#) del *post-2020* influenzerà la politica agricola che ad essa seguirà, allora bisogna discutere fin da subito di alcune criticità dell'attuale [Pac](#) alle quali bisogna trovare risposta per costruire un sistema di sostegno sostenibile, comprensibile e accettato.

La prima questione è quella della diffusione dei risultati, del [monitoraggio](#) e della [valutazione](#) della politica. "Conoscere per decidere", si può sintetizzare così l'esigenza di diffondere i risultati dell'applicazione della [Pac](#) per poterne valutare gli effetti, ed eventualmente, proporre cambiamenti. Da questo punto di vista la [Commissione europea](#) ha fatto passi da gigante, pubblicando numerosi documenti, sia di sintesi delle scelte nazionali che relativi al primo anno di applicazione del regime 2014-2020 (*European Commission*, 2016). Lo sforzo ulteriore dovrebbe permettere di andare oltre il [monitoraggio](#) finanziario e fisico, per affiancare a questi dati, comunque interessanti, anche una [valutazione](#) degli effetti delle diverse misure. Se per il Primo pilastro si tratta di un terreno del tutto nuovo sul quale occorre investire (Koester, Loy, 2016) per il Secondo, l'attività di [monitoraggio](#) e [valutazione](#) è alquanto consolidata, anche se essa fa prioritariamente riferimento al [monitoraggio](#) finanziario. Tuttavia, anche in questo caso, la più recente letteratura mette in evidenza come il processo di [valutazione](#), pur dispendioso, sia in termini di risorse finanziarie che di tempo ad esso dedicati, non è ancora in grado di influenzare efficacemente né il disegno della politica di [sviluppo rurale](#) né quello dei programmi nazionali (Andersson, Höjgård, Rabinowicz, 2017).

La seconda questione riguarda l'ampia flessibilità prevista dalla [Pac](#) 2014-2020. Essa si è tradotta in una estrema eterogeneità nell'applicazione della politica del Primo pilastro nei diversi Stati membri, dovuta non solo alle differenti caratteristiche ed esigenze delle agricolture nazionali ma anche alle diverse "sensibilità" nazionali rispetto a problemi comuni e alle differenti capacità degli Stati membri di gestire la complessità di sistemi costruiti *ad hoc*. L'adattamento della [Pac](#) ai diversi contesti produttivi, economici, sociali e ambientali ha portato alla costruzione di regimi nazionali molto diversi tra loro con conseguente disparità di trattamento degli agricoltori sia in termini di ammontare di aiuto percepito a parità di impegni, che di impegni da osservare a parità di aiuto. Questo si traduce in una [Pac](#) che, rispetto ad obiettivi comuni, procede con velocità diverse e con conseguenti diversi risultati (Terluin, Kuhmonen and Berkhout, 2017). La nuova politica agricola dovrà salvaguardare la flessibilità continuando a garantire percorsi "personalizzati" di applicazione del Primo pilastro; al tempo stesso, dovrebbe maggiormente responsabilizzare gli Stati membri nell'uso delle risorse finanziarie, prevedendo la predisposizione (obbligatoria) di una sorta di strategia nazionale degli obiettivi che si intendono perseguire nell'ambito di obiettivi globali fissati a livello comunitario. Questo avrebbe il duplice vantaggio di costruire un percorso logico che garantisca coerenza tra obiettivi e strumenti attivati e di fornire agli agricoltori una chiara visione del sentiero sul

quale si sta muovendo l'agricoltura nazionale.

Quale che sarà la politica del *post-2020*, essa dovrà necessariamente rivedere, e forse superare, l'attuale struttura dei due pilastri. Questa struttura aveva senso all'epoca di [Agenda 2000](#), quando le politiche inerenti al Primo e al Secondo pilastro erano nettamente distinguibili e riconoscibili. Oggi, le continue riforme e il continuo spostamento di politiche da un pilastro all'altro, ne hanno alterato la fisionomia creando un ammasso confuso di misure in alcuni casi sovrapposte se non addirittura in contrapposizione tra loro.

La nuova architettura dovrà offrire ai beneficiari un contesto di riferimento stabile e allo stesso tempo dovrà disporre della flessibilità necessaria a rispondere alle crisi e adattarsi ai contesti economici, ambientali e sociali in continuo e rapido mutamento.

Dovrà attivamente contribuire alle tematiche ambientali, che diverranno sempre più emergenza e che richiederanno risposte tempestive.

Dovrà essere in grado di cogliere e sfruttare i modelli organizzativi e produttivi che emergeranno e dare risposta alle istanze dei consumatori per la produzione di cibo salubre, in quantità (questione al momento non preminente, ma che nel prossimo futuro potrebbe divenire di attualità per le pressioni provenienti dai cambiamenti climatici in corso) e qualità adeguati. Dovrà più incisivamente contribuire alla salvaguardia dei territori e del loro serbatoio di [biodiversità](#), cultura e paesaggi.

Si richiederà alla futura politica agricola di fare tanto, forse troppo. La sfida è quella di ripensare all'insieme delle politiche dell'UE e costruire un sistema integrato che dia valore e senso all'essere Unione.

Riferimenti bibliografici

- Andersson A., Höjgård S., Rabinowicz E. (2017), Evaluation of results and adaptation of EU Rural Development Programmes, *Land Use Policy*, 67, 298-314
- [Commissione Europea](#) (2017a), *Libro bianco sul future dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, Com(2017) 2025 del 1° marzo 2017, Bruxelles [pdf]
- [Commissione Europea](#) (2017b), *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, Com(2017) 206 del 26 aprile 2017, Bruxelles [pdf]
- [Commissione Europea](#) (2017c), *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, Com(2017) 240 del 10 maggio 2017, Bruxelles [pdf]
- [Commissione Europea](#) (2017d), *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, Com(2017) 358 del 28 giugno 2017, Bruxelles [pdf]
- European Commission (2016), Direct payments 2015-2020. Decisions taken by Member States
- State of play as at June 2016. Information note, [pdf]
- European Union (2015), *2030. Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*, European Strategy and Policy Analysis System (Espas), Luxembourg [pdf]
- Garcia-Duran P., Millet M. (2014), *The determinants of Cap reform: learning from the European financial crisis and Cap 2013*, UB Economics Working paper, Col·lecció d'Economia E14/315
- High Level Group on Own Resources (2016), *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, December 2016 [pdf]
- Koester U., Loy J.P. (2016), EU Agricultural Policy Reform: Evaluating the EU's New Methodology for Direct Payments, *Intereconomics*, 51, 278-285
- Matthews A. (2017), *What can we expect following the Cap public consultation?*, Cap reform [link]
- Terluin I., Kuhmonen T., Berkhout P. (2017), *Research for Agri Committee - Cap implementation: Flexibility given to Member States - state of play and perspectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels

1. Il rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle Risorse Proprie (*High Level Group on Own Resources*, 2016) sottolinea come proprio le due più importanti politiche dell'UE ([Pac](#) e coesione) sono quelle più carenti dal punto di vista del [valore aggiunto](#) prodotto, in quanto gli Stati membri indirizzano i loro sforzi nel ricevere un ammontare di risorse finanziarie almeno pari a quello versato (questione riconducibile alla misura dei saldi netti) e perché le politiche sono considerate non ottimali (pag. 27).

Numero previsto: Agrireregionieuropa anno 13 n°50, Set 2017