

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA DALLE ORIGINI AD AGENDA 2000

**(basata su una presentazione del
Prof. Fabrizio De Filippis, Università di Roma Tre)**

- **nascita e sviluppo della PAC come modello “accoppiato” di politica agraria**
- **crisi e riforme della PAC**
- **Agenda 2000**

PAUE 0506 VI / 1

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**

PAUE 0506 VI / 2

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**

PAUE 0506 VI / 3

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**

PAUE 0506 VI / 4

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)**

PAUE 0506 VI / 5

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)**
 - **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**

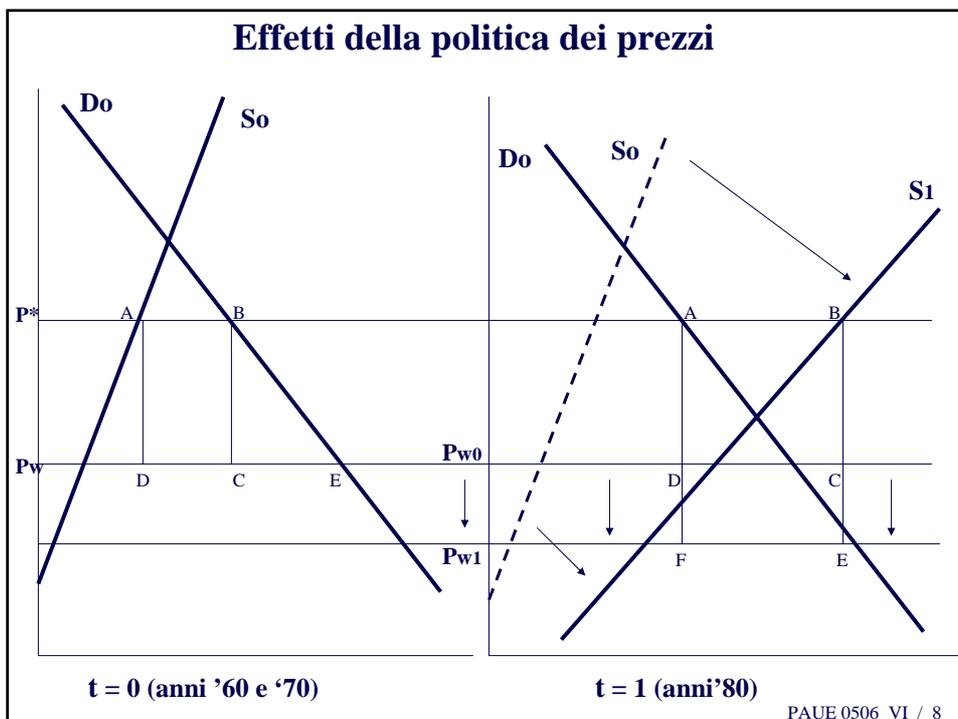
PAUE 0506 VI / 6

La crisi della Pac

- **Fine anni '70: difficoltà crescenti della PAC**
- **Primi anni '80: inizia “ufficialmente” un processo di riforma**
- **La crisi della Pac ha due dimensioni, una interna, l'altra internazionale**

PAUE 0506 VI / 7

Effetti della politica dei prezzi



Crisi della PAC: la dimensione interna

- **Ecceденze strutturali di produzione**
- **Insostenibilità finanziaria (spesa alta e fuori controllo)**
- **Squilibri tra settori e contenziosi tra paesi membri**
- **Accresciuta sensibilità ambientale e per la salubrità degli alimenti**
- **Perdita di “reputazione” della PAC e progressivo tramonto della sua “centralità” nel processo di integrazione europea**
- **Allargamento dell’UE**

PAUE 0506 VI / 9

Crisi della PAC: la dimensione internazionale

- **Crisi dei mercati agricoli mondiali (anni '80)**
- **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; in particolare, drastica modifica dell’atteggiamento “benevolo” degli USA**
- **Uruguay round del Gatt (1986-94): pressioni e vincoli espliciti in direzione della liberalizzazione delle politiche agricole**

PAUE 0506 VI / 10

La riforma della PAC negli anni 80

- **Strategia riduttiva e difensiva, in base ad un cauto e pragmatico “gradualismo congiunturale”:**
 - Non si mette in discussione il tradizionale impianto di obiettivi e strumenti della PAC
 - Più che un “progetto” di cambiamento a lungo termine, si attiva un’azione di breve-medio periodo, per gestire i *vincoli* che via via emergono.

PAUE 0506 VI / 11

La riforma della PAC negli anni 80

- **Strategia riduttiva e difensiva, in base ad un cauto e pragmatico “gradualismo congiunturale”:**
 - Il vantaggio è una revisione strisciante della PAC, “col treno in corsa” e senza strappi forti, coerente con il lento metabolismo decisionale dell’UE
 - La principale conseguenza negativa è la *complicazione e burocratizzazione* della PAC, con la stratificazione e la coesistenza di misure spesso contraddittorie: anziché ridurre gli eccessivi incentivi del sostegno accoppiato, si attivano contro-misure (quote, set-aside, stabilizzatori di bilancio, tasse di corresponsabilità...)

PAUE 0506 VI / 12

La riforma MacSharry del 1992

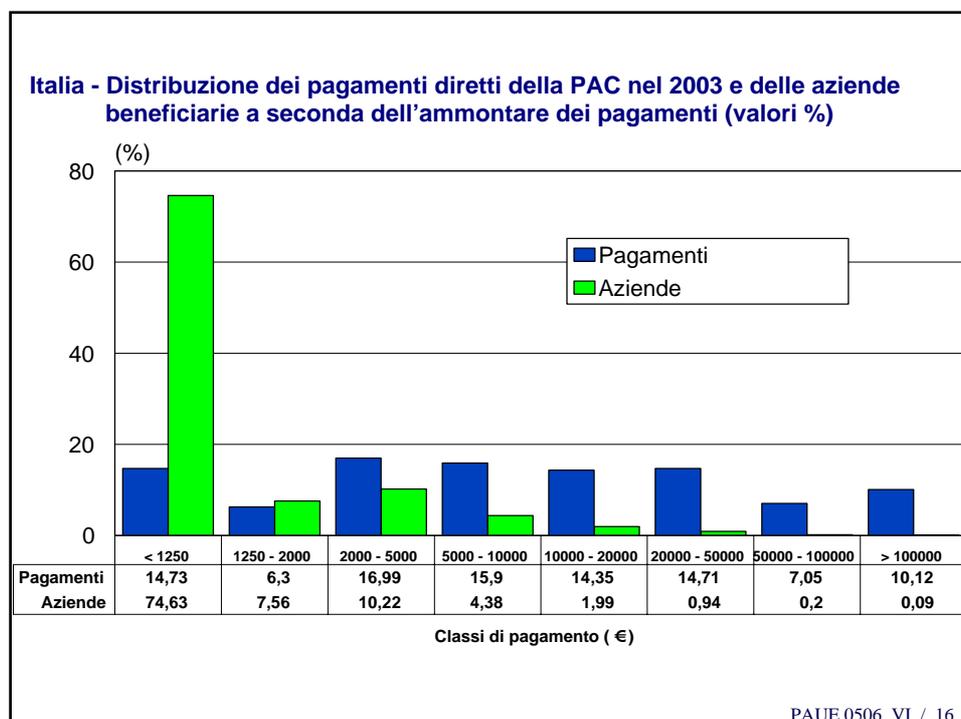
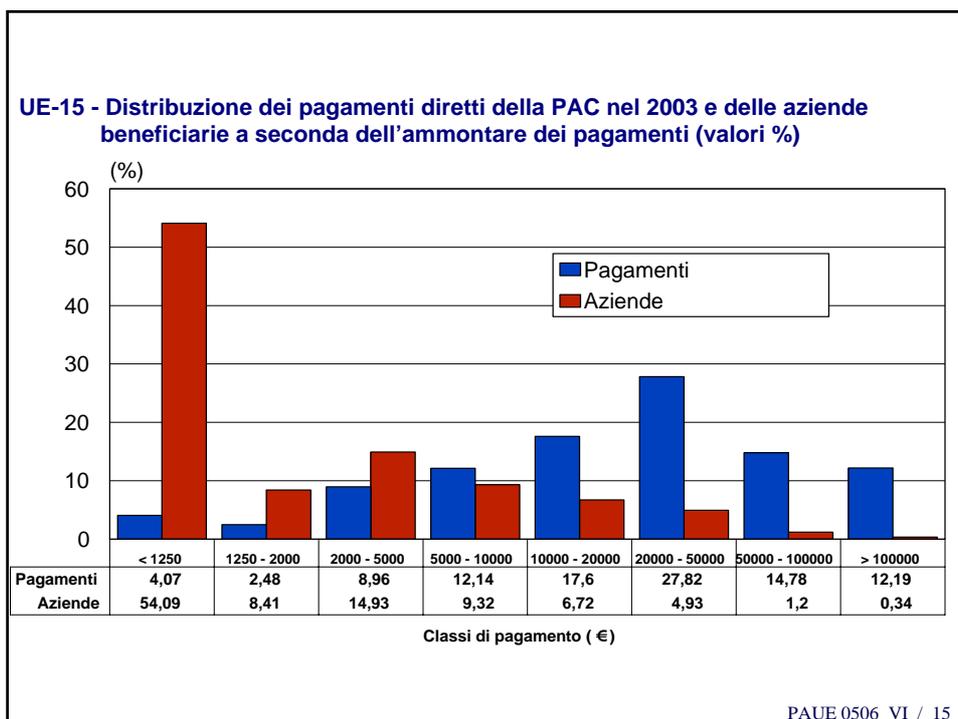
- **Nel pieno della trattativa Gatt, con una rapidità inconsueta, passa nel 1992 la “riforma MacSharry”, con cui si introducono modifiche importanti:**
 - riduzione graduale dei prezzi di intervento (30%)
 - pagamenti compensativi per ettaro e per capo basati su rese storiche (parzialmente “disaccoppiati”)
 - set aside obbligatorio
 - misure di accompagnamento

PAUE 0506 VI / 13

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)**
- **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...**

PAUE 0506 VI / 14



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 (*Conferenza di Cork*)**
- **Allargamento ai PECO**
- **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**

PAUE 0506 VI / 17

Agenda 2000 (Luglio 1997)

- **Agenda 2000 è un documento di riflessione di ampio respiro sulle sfide poste dal processo di allargamento ai PECO**
- **In essa la riforma della Pac è inserita nel più generale contesto della revisione dell'impianto complessivo delle politiche dell'UE.**
- **Per l'agricoltura, il documento del Luglio 1997 ha un duplice scopo:**
 - definire la direttrice di bilancio ed il sistema di vincoli
 - scrivere gli obiettivi ed i principi di fondo della nuova PAC, per incassare su di essi un consenso politico di massima

PAUE 0506 VI / 18

Agenda 2000: i nuovi obiettivi della Pac

- **Esplicito riconoscimento del tramonto degli obiettivi tradizionali della PAC (quelli dei Trattati di Roma e di Maastricht...)**
- **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**
- **Maggiore attenzione alle questione agroambientale**
- **Maggiore attenzione al ruolo di produzione di “beni pubblici”**
- **Maggiore attenzione a qualità e salubrità degli alimenti**

PAUE 0506 VI / 19

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”**
- **“Modulazione” del sostegno disaccoppiato**
- ***Cross-compliance* (eco-condizionalità)**
- **Approccio contrattuale**

PAUE 0506 VI / 20

AGENDA 2000: questioni finanziarie

- **Conferma della “disciplina di bilancio” per il periodo 2000-2006. L’ammontare di risorse proprie rimane fissato a non più dell’1,27% del PIL dell’UE.**
- **La “linea direttrice” della spesa agricola del FEOGA-Garanzia viene confermata, insieme al suo tasso di crescita (74% del tasso di crescita del PIL dell’UE)**
- **Al netto, ciò assicura il mantenimento della “vecchia” spesa agricola in termini monetari**

PAUE 0506 VI / 21

AGENDA 2000: i contenuti della riforma

- **OCM seminativi**
- **OCM carne bovina**
- **OCM prodotti lattiero caseari**
- **Nuovi regolamenti sulle quote latte**

PAUE 0506 VI / 22

La trattativa (vertice di Berlino, marzo 1999)

- Il problema principale era l'aumento che la riforma avrebbe prodotto nello squilibrio finanziario tra stati membri
- Germania e Olanda avrebbero "pagato" in misura più che proporzionale l'aumento dei pagamenti diretti della PAC, aggravando la loro posizione di deficit
- La Commissione ha proposto un *cofinanziamento* (25%) degli aiuti diretti della PAC e la loro *degressività* (riduzione del 3% annuo, con una franchigia)
- La Francia si è opposta al cofinanziamento, agitando (strumentalmente) lo spettro della rinazionalizzazione. La lobby agricola si è opposta alla degressività.

PAUE 0506 VI / 23

AGENDA 2000: le decisioni finali

- Di fronte ai veti incrociati, la scelta è stata quella di imporre un tetto di spesa più stringente alla riforma della PAC, tagliando i pezzi più "costosi" della riforma e attenuandone la carica innovativa:
 - rinvio dell'applicazione della riforma delle politiche per i prodotti-lattiero-caseari (e dei pagamenti compensativi che essa prevedeva)
 - minore riduzione dei prezzi d'intervento di seminativi e carne bovina (e, conseguentemente, minori pagamenti compensativi)
 - Accantonamento di misure di controllo della spesa e della sua distribuzione

PAUE 0506 VI / 24

AGENDA 2000: giudizio d'insieme

- **Buona riforma in termini di nuovi obiettivi e nuovi principi; deludente sul versante degli strumenti:**
 - si mantengono intatti pezzi consistenti della vecchia PAC
 - non si chiariscono le ambiguità di alcuni strumenti
 - non si attivano strumenti nuovi, se non a livello molto sperimentale
 - scarsa carica riformatrice e passo indietro rispetto alle proposte iniziali
 - asimmetria tra le diverse OCM
- **E' comunque una riforma “provvisoria” (in previsione di una *Mid-term review*)**

PAUE 0506 VI / 25

Le tappe della progressiva riforma della PAC

1979: quote alla produzione per lo zucchero

1984: quote alla produzione per il latte

1988: “stabilizzatori automatici di bilancio”

*(sin qui contenimento della spesa, dal 1992
riorientamento dei prezzi al mercato e
disaccoppiamento del sostegno)*

1992: riforma MacSharry

1999: Agenda 2000

**2003: riforma Fischler (revisione di medio termine
di Agenda 2000)**

PAUE 0506 VI / 26

La PAC prima della riforma Fischer

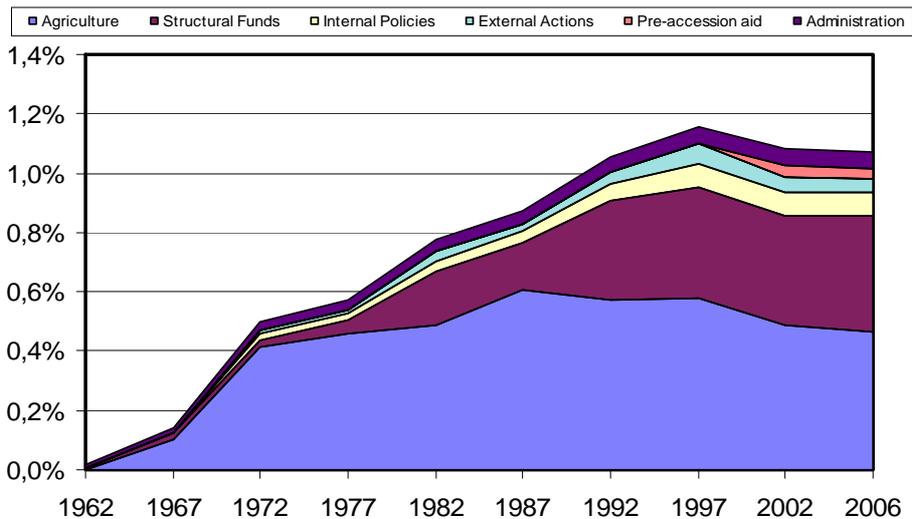
Spese di bilancio (2002)

Bilancio Unione Europea: 95 656.4 milioni di € (100%)

Totale PAC:	46 239,5 milioni di €	(48.3%)	(100%)
FEOGA-Garanzia:	43 214.3 milioni di €	(45.2%)	(93.5%)
<i>Sussidi all'export</i>	<i>3 434.3 milioni di €</i>	<i>(7.4%)</i>	
<i>Intervento</i>	<i>831.9 milioni di €</i>	<i>(1.8%)</i>	
<i>Stoccaggio</i>	<i>1 163.1 milioni di €</i>	<i>(2.5%)</i>	
<i>Pagamenti diretti</i>	<i>28 800.8 milioni di €</i>	<i>(62.3%)</i>	
<i>Sviluppo rurale</i>	<i>4 394.4 milioni di €</i>	<i>(9.5%)</i>	
<i>Altri strumenti</i>	<i>3 636.6 milioni di €</i>	<i>(7.9%)</i>	
FEOGA-Orientamento:	2 969.9 milioni di €	(3.1%)	(6.4%)

PAUE 0506 VI / 27

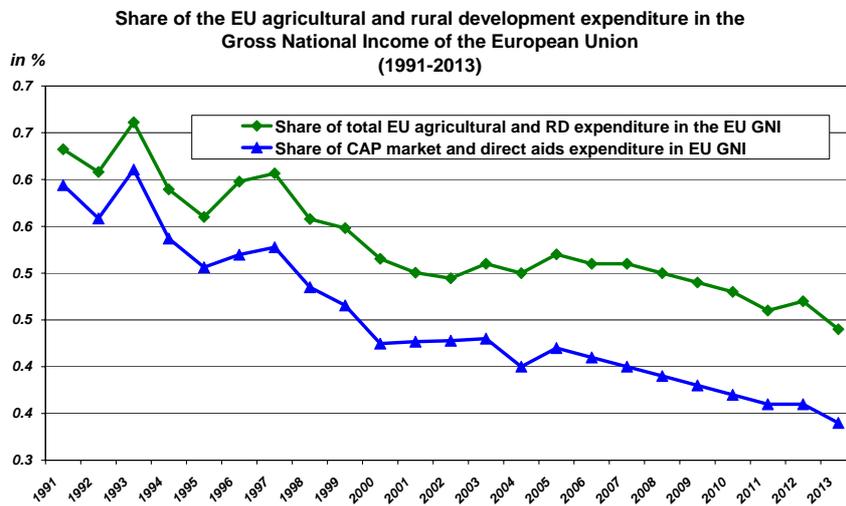
Evoluzione del Bilancio UE (in % del RNL)



Fonte: Michele Pasca-Raymondo (Relazione Orvieto, 28.4.06)

PAUE 0506 VI / 28

**Quota del bilancio UE destinato alla rubrica 2 (agricoltura...)
in % sul RNL ...dal 0.63% nel 1990/92 al 0.44% nel 2012/13**



Fonte: Michele Pasca-Raymondo (Relazione Orvieto, 28.4.06)

PAUE 0506 VI / 29