

Mario Gregori e Sandro Sillani
**Per i cinquant'anni della PAC:
riflessioni in un'ottica di lungo
periodo**

Parole chiave: Common Agricultural Policy, Riforma, Agricoltura europea

Contenuto in: I sistemi rurali di fronte ai mutamenti dello scenario economico globale

Curatori: Francesco Marangon e Stefania Troiano

Editore: Forum

Luogo di pubblicazione: Udine

Anno di pubblicazione: 2013

Collana: Ambiente e territorio

ISBN: 978-88-8420-775-3

ISBN: 978-88-8420-973-3 (versione digitale)

Pagine: 11-43

DOI: 10.4424/978-88-8420-775-3-02

Per citare: Mario Gregori e Sandro Sillani, «Per i cinquant'anni della PAC: riflessioni in un'ottica di lungo periodo», in Francesco Marangon e Stefania Troiano (a cura di), *I sistemi rurali di fronte ai mutamenti dello scenario economico globale*, Udine, Forum, 2013, pp. 11-43

Url: <http://217.194.13.218:9012/forumeditrice/percorsi/scienza-e-tecnica/ambiente-territorio/i-sistemi-rurali-di-fronte-ai-mutamenti-dello-scenario-economico-globale/per-i-cinquant2019anni-della-pac-riflessioni-in>

1. PER I CINQUANT'ANNI DELLA PAC: RIFLESSIONI IN UN'OTTICA DI LUNGO PERIODO

Mario Gregori e Sandro Sillani¹

1.1. Il Novecento di guerra e di pace

Il Novecento, è stato definito, con brillante ossimoro, il 'secolo breve' (Hobbsbawm, 1999), che inizia nel 1914 e termina nel 1991. La scelta di tale periodizzazione si fonda sull'idea che in tale intervallo si sviluppa un'esperienza unitaria, che trae le sue radici dal crollo del mondo ottocentesco e si conclude con la fine dell'esperienza del 'socialismo realizzato'.

Senza voler discutere la condivisibilità di tale tesi (e, tanto meno, sminuirne la forza interpretativa) pare utile, in un'ottica eurocentrica coerente con l'oggetto di questo contributo, scindere il XX secolo in due parti: il 'Novecento di guerra' ed il 'Novecento di pace'.

Il primo periodo, il 'Novecento di guerra', affonda le sue radici non solo nell'800, ma nei secoli precedenti e presenta, in un quadro europeo, una sostanziale continuità con gli stessi. È l'Europa della formazione degli stati nazionali e dei conflitti tra gli stessi (tab. 1.1). La novecentesca Prima guerra mondiale, pur presentando molteplici cause di natura economica, politica, di-

Tab. 1.1. Perdite umane in alcune guerre europee tra il 1550 e il 1945.

	periodo	Numero di morti	% vittime civili
Guerra di indipendenza olandese	1585-1604	177.000	32%
Guerra dei trent'anni	1618-1648	4.000.000	50%
Guerra di successione spagnola	1701-1714	1.251.000	n. d.
Guerra dei sette anni	1755-1763	1.358.000	27%
Rivoluzione francese e guerre napoleoniche	1792-1815	4.899.000	41%
Guerra di Crimea	1854-1856	772.000	66%
Guerra franco-prussiana	1870-1871	250.000	25%
Grande guerra	1914-1918	26.000.000	50%
Seconda guerra mondiale	1939-1945	53.547.000	60%

Fonte: Leger Sivard, 1996, p.145.

¹ Il lavoro è il risultato di una riflessione comune. A Sandro Sillani si deve la stesura del paragrafo 1.5, *Le agricolture europee*, a Mario Gregori la redazione delle altre parti.

Tab. 1.2. Popolazione (in %) impegnata nello sforzo bellico nel 1943.

	Industria delle armi	Forze armate
Unione sovietica	31%	23%
Regno Unito	23%	22%
Germania	14%	23%
Stati Uniti	19%	16%

Fonte: Gropman, 1996, p. 18.

plomantica e culturale trova la sua fonte ultima nelle tensioni fra le potenze europee per il primato economico e politico². La Seconda guerra mondiale vede le sue cause nei valori nazionalistici, irredentistici (di stampo ottocentesco), nelle volontà espansionistiche degli stati nazionali e nel peso, inutilmente re-vanschistico, imposto nel trattato di Versailles alla Germania (Pecout, 2011). Le sostanziali novità dei conflitti novecenteschi rispetto quelle dei secoli precedenti sono identificabili, quindi, non tanto nelle ragioni, quanto nei mezzi, rappresentati dall'alto grado di coinvolgimento delle popolazioni nello scontro bellico e nell'orientamento dell'industrie nazionali a sostenere tale sforzo (tab. 1.2), con la disponibilità di strumenti di offesa precedentemente inimmaginabili³. La capacità distruttiva posta in campo e l'esigenza di distruggere la retroguardia industriale allo sforzo militare portarono le perdite umane militari e civili a livelli drammaticamente mai riscontrati nei conflitti precedenti (tab. 1.1).

Dalla valutazione del ruolo avuto dagli stati nazionali⁴ nell'esplosione dei due conflitti novecenteschi si avvia la seconda parte del secolo, che può essere de-

² Sintetizzando in maniera estrema, vanno ricordati il contrasto austro-russo per l'egemonia nei Balcani, la rivalità economica e navale anglo-tedesca, il contrasto franco-tedesco dopo la vittoria prussiana del 1870, gli irredentismi nazionali.

³ Einstein, com'è ben noto, ebbe a commentare l'impiego bellico dell'energia atomica, dicendo che non sapeva con quali mezzi sarebbe stata combattuta la terza guerra mondiale, ma era sicuro di conoscere quelle che sarebbero state impiegate nella quarta: i sassi e le clave.

⁴ «L'ideologia dell'indipendenza nazionale è stata un potente lievito di progresso; ha fatto superare i meschini campanilismi in un senso di più vasta solidarietà contro l'oppressione degli stranieri dominatori; ha eliminato molti degli inciampi che ostacolavano la circolazione degli uomini e delle merci; ha fatto estendere, dentro al territorio di ciascun nuovo Stato, alle popolazioni più arretrate, le istituzioni e gli ordinamenti delle popolazioni più civili. Essa portava però in sé i germi del nazionalismo imperialista, che la nostra generazione ha visto ingigantire, fino alla formazione degli Stati totalitari e dallo scatenarsi delle guerre mondiali. La nazione non è ora più considerata come lo storico prodotto della convivenza degli uomini che, pervenuti, grazie ad un lungo processo, ad una maggiore uniformità di costumi e di aspirazioni, trovano nel loro stato la forma più efficace per organizzare la vita collettiva entro il quadro di tutta la società umana. È invece divenuta un'entità divina, un organismo che deve pensare solo alla propria esistenza ed al proprio sviluppo, senza in alcun modo curarsi del danno che gli altri possono risentirne. La sovranità assoluta degli stati nazionali ha portato alla volontà di dominio sugli altri e considera suo 'spazio vitale' territori sempre più vasti che gli permettano di muoversi liberamente e di assicurarsi i mezzi di esistenza senza dipendere da alcuno. Questa volontà di dominio non potrebbe acquietarsi che nell'egemonia dello stato più forte su tutti gli altri asserviti» (Manifesto di Ventotene, testo del 29 agosto 1943, cfr. <http://www.altierospinelli.org>).

scritto, sempre in un'ottica esclusivamente europea, come il 'Novecento di pace'⁵.

L'Europa, riappacificata alla fine del secondo conflitto mondiale, si presenta spaccata a metà in due blocchi contrapposti: come due gherigli di noce, separati dall'impenetrabile 'cortina di ferro' e racchiusi nell'infrangibile guscio degli accordi di Yalta. Ed in ognuno dei due gherigli si avviano processi di integrazione internazionale. Entrambi sono racchiusi da una pellicola di alleanze militari: la Nato da una parte ed il Patto di Varsavia dall'altra. In entrambi si rafforzano i legami economici interni, nel quadro del Consiglio per la Mutua assistenza economica (COMECON) per il blocco dell'Europa centro-orientale e della Comunità economica europea⁶ per il blocco dei paesi occidentali⁷.

Essa avrebbe dovuto diventare un collante che fondeva interessi economici nazionali in un nodo gordiano internazionale non scioglibile. Come tale sarebbe dovuta diventare parte di un baluardo insormontabile contro il riaccendersi di volontà di risolvere manu militari le tensioni inter-nazioni sul suolo europeo.

1.2. Le identità europee

Il processo di integrazione europea coinvolge popoli e nazioni con identità culturali, sociali ed economiche profondamente diverse, in cui è probabilmente impossibile trovare tratti unificanti generalizzabili⁸. Una storia plurimillenaria in cui si sovrappongono e si meticciano valori e tradizioni diverse può, al massimo, portare ad individuare radici diverse: indoariana⁹, greca¹⁰, latina¹¹, cristiana¹², barba-

⁵ Evidentemente ciò va letto in una prospettiva europea. Nel periodo 1945-2000, secondo un elenco, largamente incompleto, sono state combattute oltre sessanta guerre locali ed un calcolo approssimativo le vittime delle stesse ammontano a 20 milioni di morti e 60 milioni di feriti. Tutte hanno avuto sede, ad esclusione dei conflitti all'interno della ex-Jugoslavia, in territori extra-europei.

⁶ Insieme alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), creata col Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 ed alla Comunità europea dell'energia atomica (CEE) o Euratom istituita, contemporaneamente alla CEE, con i trattati di Roma.

⁷ La strategia che presiede alla formazione di più organismi diversi è l'approccio funzionalista sostenuto dalla dichiarazione Schuman, favorevole alla creazione di più «autorità speciali», che presiedano alla formazione di un mercato comune (Fanfani, 1998).

⁸ «Se si cerca l'essenza dell'Europa non si trova che uno 'spirito europeo' evanescente e assettico» (Morin, 1988, p. 29).

⁹ «Le lingue del gruppo indoeuropeo sono parlate da circa la metà dell'umanità» (Malerbe, p. 6).

¹⁰ «L'Europa spirituale ha un luogo di nascita [...] in una nazione. [...] Questa nazione è l'antica Grecia del VII e del VI secolo a.C.» (Husserl, 1999, p. 56).

¹¹ «La Repubblica romana ha continuato ad affascinare gli storici e a ossessionare l'inconscio collettivo. Fascino del successo, in primo luogo: i suoi legionari, generali, funzionari e coloni hanno saputo conquistare, pacificare e unificare uno spazio gigantesco [...] al cui interno la loro impronta ha rappresentato, essenzialmente, la matrice dell'Europa moderna» (Nicolet, 1993, p. 62).

¹² «[...] la diversità profonda che c'è fra noi e gli Antichi, fra il nostro modo di sentire la vita e quello di un contemporaneo di Pericle e di Augusto è proprio dovuta a questo fatto, il maggior fatto senza dubbio della storia universale, cioè il verbo cristiano. Anche i cosiddetti 'liberi pensatori', anche gli 'anticlericali' non possono sfuggire a questa sorte comune dello spirito europeo» (Chabod, 2011, p. 162).

rica¹³, ebraica¹⁴, araba¹⁵. Nessuna di esse può accampare la pretesa di aver assorbito in sé tutte le altre e di costituire, quindi, lo snodo unificante dell'unità europea. Né la modernità ha espresso un modello sociale unico. Comparando il peso ed il ruolo che i principali attori economici (famiglie, imprese e Stato) rivestono, nel secondo Novecento, nelle economie nazionali è possibile individuare una pluralità di modelli di economia di mercato in Europa (tab. 1.3).

Tab. 1.3. Tipologie di economie capitalistiche europee.

Paese	Proprietà privata dei mezzi di produzione	Presenza dello Stato in economia	Welfare State	Controllo prevalente nelle maggiori imprese	Tipo di capitalismo	Caratteristiche principali
Regno Unito	***	**	Privato-pubblico	Azionariato diffuso	'anglo-sassone'	Scalabilità delle imprese e grande ruolo dei mercati finanziari
Germania	**	***	Pubblico-privato	Banche-industrie-manager	'renano'	Intreccio banche-industrie; grande ruolo degli <i>stakeholders</i>
Francia	**	***	Prevalentemente pubblico	Tecnocrati	'tecnocratico'	Intreccio Stato-capitale privato nei "noccioli duri" dominati dai tecnocrati delle <i>grandes écoles</i>
Italia	**	***	Stato+famiglie	Famiglie + pubblico	'famigliare'	Alcune famiglie controllano le maggiori società, molte altre le PMI
Svezia	**	****	Prevalentemente pubblico	Famiglie + manager	'neo-corporatista'	Patto sociale fra sindacati ed imprese regolato dallo Stato

Fonte: rielaborazione da Jossa, 2004.

¹³ «Furono i barbari a fornire la materia umana di cui si è fatta l'Europa; essi furono le gentes, in contrasto con l'*imperium* e con l'*ecclesia*, le fonti dell'elemento nazionale della vita europea» (Dawson, 1969, p. 84).

¹⁴ «Le leggi del monte Sinai: norme che hanno permeato la cultura europea» (Reale, 24).

¹⁵ «Nel Medioevo, attraverso la Spagna e la Sicilia giunsero in Europa le tecniche, le scienze, la filosofia che gli arabi avevano ereditato dai Greci, dagli Indiani, dai Persiani, dagli Egiziani, dagli Ebrei. Questi apporti permisero all'Europa occidentale, che seppa assimilarli, adattarli, ricrearli e trovare in se stessa altre risorse, di realizzare lo straordinario sviluppo che nel Medioevo le permise di superare la potenza e di eguagliare la civiltà delle grandi aree politico-culturali cinese, indiana, musulmana e bizantina» (Le Goff, 1994, pp. 17-18).

Se ad esse si aggiungono le soluzioni poste in campo dai Paesi dell'area orientale dopo il 1992, indicate come *instant capitalism* (Nutti, 2003), nonché i riorientamenti sviluppatasi a cavallo della fine del secolo nei paesi europei, il quadro risulta complesso.

1.3. Gli obiettivi della PAC

In tale quadro di profonde differenze, che in campo agricolo sono rimaste tali, va collocato l'avvio della Politica agricola comunitaria (PAC).

Il processo di integrazione economica e politica fra i Paesi aderenti alla CEE individuò nell'agricoltura il settore da armonizzare in via prioritaria¹⁶.

Le ragioni di tale inserimento vengono ricordate dal Ministro degli Affari Esteri belga, Paul-Henry Spaack, incaricato, dalla Conferenza di Messina del 1955, di redigere un rapporto sulla costituzione di un Mercato comune europeo. In tale rapporto, presentato al Comitato intergovernativo, evidenzia che non è possibile pensare alla realizzazione di un mercato comune senza che in esso sia inclusa l'agricoltura. Ciò per due ragioni (Fear). La prima è che l'agricoltura è uno dei settori in cui i progressi della produttività (derivanti dalla specializzazione produttiva ed all'aumento delle dimensioni aziendali) conseguenti all'instaurazione di un mercato comune possono avere gli effetti più importanti sul livello di vita dei produttori, come dei consumatori. La seconda è che l'inclusione dell'agricoltura nel mercato comune è una condizione di equilibrio degli scambi tra le differenti economie degli stati membri¹⁷. Le due ragioni paiono profondamente politiche. La prima individua nella PAC un percorso fattibile (la crescita della produttività agricola) e di forte impatto sociale (dato il peso del mondo agricolo sull'insieme delle popolazioni nazionali). La seconda è un compromesso tra esigenze nazionali forti di paesi europei che storicamente si erano confrontati con durezza su un terreno bellico. In tale logica, la PAC pare giocata come un 'asso di briscola' sul tavolo prospettico dell'integrazione europea.

Il quadro in cui si colloca la definizione degli obiettivi da assegnare alla Politica agricola europea è quello della situazione agro-alimentare a cavallo degli anni Quaranta-Cinquanta del Novecento.

È caratterizzato, in primo luogo, dalla memoria della penuria alimentare del primo dopoguerra. Negli atti preparatori alla formulazione del piano Marshall la riduzione della disponibilità di derrate alimentari nel 1947 viene stimata

¹⁶ Il Trattato di Roma (25 marzo 1957), sottoscritto da Francia, Germania, Italia Belgio, Olanda e Lussemburgo, prevede formalmente tre politiche, quali la politica agricola comune (articoli 38-47), la politica commerciale comune (articoli 48 -73) e la politica comune dei trasporti (articoli 74-84).

¹⁷ Per quanto riguarda tale seconda valutazione, gran parte della letteratura individua tale condizione di equilibrio nel compromesso franco-tedesco di contemperare le esigenze del settore primario francese con quelle del settore industriale tedesco (Fanfani, 1996).

(McMahon) pari ad un quarto della produzione dell'ultimo anno prebellico, il 1938¹⁸.

Le ragioni di tale condizione sono molteplici e spaziano dalla mancanza di manodopera, alla riduzione delle superfici coltivate, dalla mancanza di mezzi di trazione, sia meccanici che animali, alla insufficienza di mezzi di trasporto.

È consapevole, in secondo luogo, del difficile quadro internazionale degli anni Cinquanta: la rivalità tra le due potenze egemoni nella 'guerra fredda', Usa ed Urss, avrebbe potuto rendere estremamente complesso un approvvigionamento alimentare sui mercati internazionali. In tale contesto l'autosufficienza alimentare si configura come un obiettivo prioritario per i diversi governi nazionali dei paesi deficitari. I paesi tradizionalmente esportatori cercano, d'altra parte, di riaprire gli sbocchi commerciali dopo il periodo di autarchia bellica e di paralisi degli scambi internazionali.

In terzo luogo, la crescita della capacità produttiva industriale nei diversi paesi europei avrebbe creato le condizioni per un esodo delle popolazioni rurali verso il settore secondario (tab. 1.4). Ciò avrebbe posto la necessità di governare tale esodo, cercando di conciliare le esigenze di manodopera dell'industria con un ammodernamento delle aziende agrarie.

Tab. 1.4. Popolazione occupata nell'agricoltura e popolazione attiva totale nella CEE (1950-1960).

	Popolazione attiva totale			Popolazione occupata in agricoltura					
	In migliaia			In migliaia			In % della popolazione		
	1950	1955	1960	1950	1955	1960	1950	1955	1960
Italia	16.930	17.810	19.070	6.945	6.425	5.870	41,0	36,1	30,8
Francia	19.222	19.355	19.481	5.438	4.847	4.029	28,3	25,0	20,7
RFT	20.376	23.230	26.247	5.020	4.285	3.623	24,6	18,4	13,8
Lussemburgo	135	133	134	32	27	22	23,7	20,3	16,4
Paesi Bassi	3.785	3.996	4.114	533	489	429	14,1	12,2	10,4
Belgio	3.253	3.365	3.352	368	310	257	11,3	9,2	7,7
CEE	65.651	69.844	74.358	20.286	18.338	16.190	30,9	26,3	21,8

Fonte: Fanfani, 1996, p. 83.

Per tutti i paesi si pone, quindi, l'esigenza di una politica interventista che miri a rilanciare gli investimenti, a sviluppare la dotazione di mezzi di produzione, ad intensificare le produzioni, a controllare il commercio internazionale, riducendo la dipendenza negli approvvigionamenti extra-europei.

Conseguentemente, vengono riprese nella formulazione degli obiettivi della politica agricola comune le principali indicazioni elaborate dal rapporto Spaack, che individua nell'inelasticità della domanda di prodotti alimentari, la necessità di approvvigionamenti stabili e nella peculiarità della struttura pro-

¹⁸ Al fine di inquadrare il peso di tale dato è, d'altra parte, opportuno ricordare che già nel 1953 viene raggiunto un *surplus* produttivo.

duttiva agricola (caratterizzata dalla piccola proprietà contadina) le problematiche fondamentali da affrontare all'interno del quadro di un mercato comune. Inoltre viene condivisa la valutazione che una semplice liberalizzazione degli scambi non poteva essere sufficiente ad affrontare tali problematiche, ponendo la necessità di un'azione comune (Ritson, 1997).

La traduzione normativa di tali indicazioni è chiaramente espressa nel trattato di Roma (25 marzo 1957). Esso stabilisce, nell'articolo 39, gli obiettivi interni della PAC e fissa gli obiettivi della politica commerciale comune applicabile agli scambi di prodotti agricoli.

Gli obiettivi interni della PAC sono cinque:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
- c) stabilizzare i mercati;
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Essi si configurano come un insieme di obiettivi economici (1, 3, 4) e sociali (2, 5), potenzialmente contraddittori¹⁹ e non raggiungibili simultaneamente (tab. 1.5).

Tab. 1.5. Inquadramento storico degli obiettivi della PAC.

Condizioni storiche	Ragioni dell'inserimento	Problematiche fondamentali	Obiettivi
Penuria alimentare bellica e post-bellica	Settore da cui sono attesi effetti importanti	Inelasticità della domanda di prodotti alimentari	Incrementare la produttività dell'agricoltura Assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori
Complessità dell'approvvigionamento alimentare sui mercati internazionali	Condizione di equilibrio degli scambi tra gli stati membri	Necessità di approvvigionamenti alimentari interni stabili	Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti Stabilizzare i mercati
Transizione verso un'economia industriale a livello europeo	Conciliare le esigenze di manodopera dell'industria con un ammodernamento delle aziende agrarie	Rilevanza della piccola proprietà contadina	Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola

¹⁹ W. Hallestein, primo presidente della Commissione, osservò che l'articolo 33 rappresenta «nothing less, than an encyclopaedia of economic problems» (Snyder, 1985, p. 19).

L'ordine gerarchico tra gli stessi viene strutturato nel tempo dalla Corte di Giustizia, distinguendo, in primo luogo, tra una dimensione di lungo periodo e dimensione di breve periodo (Snyder, 1985). In un'ottica di breve periodo «alle istituzioni comunitarie spetta il compito di coordinarli ed armonizzarli tra loro e, se necessario, attribuire temporaneamente ad uno di essi la preminenza richiesta dalle circostanze economiche»²⁰.

In una logica di lungo periodo, la Corte pare sovraordinare il reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura (punto b) all'incremento della produttività agricola. Una seconda priorità che emerge è quella tra tutela dei redditi dei produttori e prezzi pagati dai consumatori, affermando che solo prezzi manifestamente irragionevoli contravverrebbero al bilanciamento di interessi opposti operato dall'articolo 33²¹. Con ciò la Corte pare aver innalzato la tutela dei redditi e la stabilizzazione dei mercati ad obiettivi principali della PAC.

1.4. Gli sviluppi successivi dell'integrazione europea

Il processo di integrazione europea, come è ben noto è proseguito nei decenni successivi su due fronti:

1. Le modifiche e le integrazioni al Trattato di Roma.
2. I trattati di adesione da parte di altri paesi.

Il Trattato di Roma è stato modificato ed integrato nei decenni dai numerosi trattati²².

²⁰ Balkan – Import- Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin-Packhof, causa 5/73, in Raccolta 1973 p. 1091, par. 24.

²¹ Frecassetti c. Amministrazione delle Finanze dello Stato, causa 113/75, in Raccolta 1976, p. 983.

²² Trattato di Bruxelles, detto 'trattato di fusione' (1965). Esso sostituisce i tre Consigli dei ministri (CEE, CECA ed Euratom), da un lato, e le due Commissioni (CEE, Euratom) e l'Alta Autorità (CECA), dall'altro, con un Consiglio unico e una Commissione unica. A questa fusione amministrativa si aggiunge la costituzione di un bilancio di funzionamento unico.

Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio (1970), che sostituisce il sistema di finanziamento delle Comunità attraverso i contributi degli Stati membri con quello delle risorse proprie. Esso istituisce altresì un bilancio unico per le Comunità.

Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie (1975). Esso conferisce al Parlamento europeo la facoltà di respingere il bilancio e concedere il discarico alla Commissione per l'esecuzione dello stesso. Esso istituisce una Corte dei conti unica per le tre Comunità avente funzione di organo di controllo contabile e di gestione finanziaria.

Trattato sulla Groenlandia (1984), che sopprime l'applicazione dei trattati sul territorio della Groenlandia e stabilisce relazioni speciali tra la Comunità europea e la Groenlandia, modellate sul regime applicabile ai territori d'oltremare.

Atto unico europeo (1986), che rappresenta la prima grande riforma dei trattati. Esso estende i casi in cui il Consiglio vota a maggioranza qualificata, potenzia il ruolo del Parlamento europeo (procedure di cooperazione) e amplia le competenze comunitarie. Esso pone il mercato interno come obiettivo per il 1992.

Trattato sull'Unione europea, detto Trattato di Maastricht (1992). Riunisce nell'unica cornice dell'Unione europea le tre Comunità (Euratom, CECA, CEE) e le cooperazioni politiche istitu-

Un importantissimo passo in tale processo avrebbe dovuto essere dato dal Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa (2004)²³. Date le difficoltà di ratifica dello stesso²⁴, è stata scelta una soluzione di compromesso: è stato convenuto un mandato per la convocazione di una CIG incaricata di finalizzare e adottare non più una Costituzione ma un 'trattato di riforma' per l'Unione europea (Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007). I Trattati di adesione hanno portato l'allargamento dei paesi aderenti da 6 a 27.

1.5. Le agricolture europee

Tale allargamento ha portato ad un quadro in cui le agricolture dei paesi dell'Unione europea sono ancora oggi molto diverse tra loro per dimensione, ruolo che svolgono nelle economie e nelle società nazionali, produttività dei principali fattori, dinamiche e capacità di reagire alle congiunture economiche avverse. Le cinque agricolture maggiori, nell'ordine Francia, Spagna, Italia, Germania e Regno Unito, nel 2009 rappresentavano il 62% del valore aggiunto lordo del settore primario dei 27 paesi dell'Unione. Se a queste si aggiungono le agricolture di Polonia, Olanda, Romania e Grecia si supera l'81% del VAL complessivo. I restanti 18 paesi contano il 19% del VAL dell'Agricoltura UE.

Nella figura 1.1 sono rappresentate le posizioni delle 27 agricolture dell'Unione europea rispetto alla dimensione e al peso che il settore ha nelle economie nazionali in termini di valore aggiunto lordo. Le medie aritmetiche dei due indicatori dividono lo spazio in quattro quadranti. Si evidenzia che le agricolture dei sei paesi fondatori della PAC hanno un peso nelle economie dei rispettivi paesi inferiore al 2% ed inferiori alla media dei 27 membri attuali. Per

zionalizzate nei settori della politica estera, della difesa, della polizia e della giustizia. Esso muta la denominazione di CEE in CE. Istituisce inoltre l'unione economica e monetaria, introduce nuove politiche comunitarie (istruzione, cultura) e amplia le competenze del Parlamento europeo (procedura di codecisione).

Trattato di Amsterdam (1997). Amplia le competenze dell'Unione: istituisce una politica comunitaria in materia di occupazione, comunitarizza una parte delle materie che prima facevano parte della cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni, adotta misure destinate ad avvicinare l'Unione ai cittadini e rende possibile una cooperazione più stretta tra taluni Stati membri (cooperazione rafforzata). Esso estende la procedura di codecisione e i casi di voto a maggioranza qualificata, e semplifica e rinumera gli articoli dei trattati.

Trattato di Nizza (2001). Si occupa essenzialmente dei 'vuoti' lasciati dal trattato di Amsterdam, ossia dei problemi istituzionali legati all'allargamento che non sono stati disciplinati nel 1997, quali la composizione della Commissione, la ponderazione dei voti in sede di Consiglio e l'ampliamento dei casi di voto a maggioranza qualificata. Esso semplifica il ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata e rende più efficace il sistema (cfr http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_it.htm).

²³ Finalizzato ad abrogare e sostituire tutti i trattati esistenti (eccetto Euratom) con un testo unico, esso consolidava cinquant'anni di trattati europei.

²⁴ Per entrare in vigore doveva essere ratificato da tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, sia tramite ratifica da parte del Parlamento oppure mediante referendum.

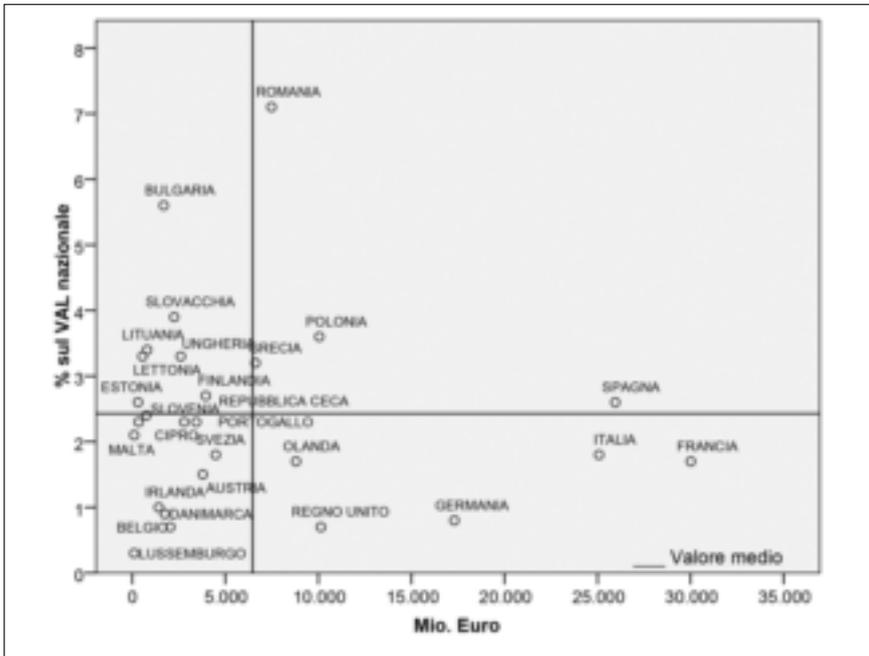


Fig. 1.1. Dimensioni ed importanza del settore primario nei 27 Paesi dell'Unione europea (Valore aggiunto lordo, 2009). Fonte: elaborazioni su dati European Commission (2010).

contro, le agricolture dei paesi che hanno aderito all'Unione dopo l'esperienza del socialismo reale presentano un peso percentuale sul VAL nazionale maggiore di quello medio. La figura mette in evidenza l'esistenza di cinque agricolture che distanziano le altre per uno dei due aspetti rappresentati sul grafico. La Romania e la Bulgaria hanno una incidenza percentuale dell'agricoltura sul VAL dei rispettivi paesi superiore alla media degli altri membri dell'Unione e, quindi, almeno potenzialmente, delle aspettative maggiori nei riguardi della PAC. Viceversa, Francia, Spagna e Italia distanziano gli altri paesi per dimensione delle rispettive agricolture e presentano una incidenza delle stesse sul VAL prossimo alla media. Per questi tre paesi il grafico evidenzia la posizione di una potenziale leadership naturale nella definizione della PAC. Leadership che è fortemente contesa e che deve fare i conti con le problematiche dei debiti sovrani che caratterizza le tre economie.

Per quanto riguarda la redditività delle ventisette agricolture dell'Unione nella figura due sono rappresentate le posizioni dei singoli paesi in funzione del valore aggiunto netto aziendale per unità di lavoro uomo (ULU) e per dimensione del VAL. Il primo dato che emerge è l'enorme distanza tra le capacità di produrre reddito delle singole agricolture dell'Unione che passa dai 2.331 €/ULU della Romania ai 59.650 €/ULU della Danimarca. Da questo punto di vista le agricolture dell'Unione sono divise in gruppi molto distanti tra loro.

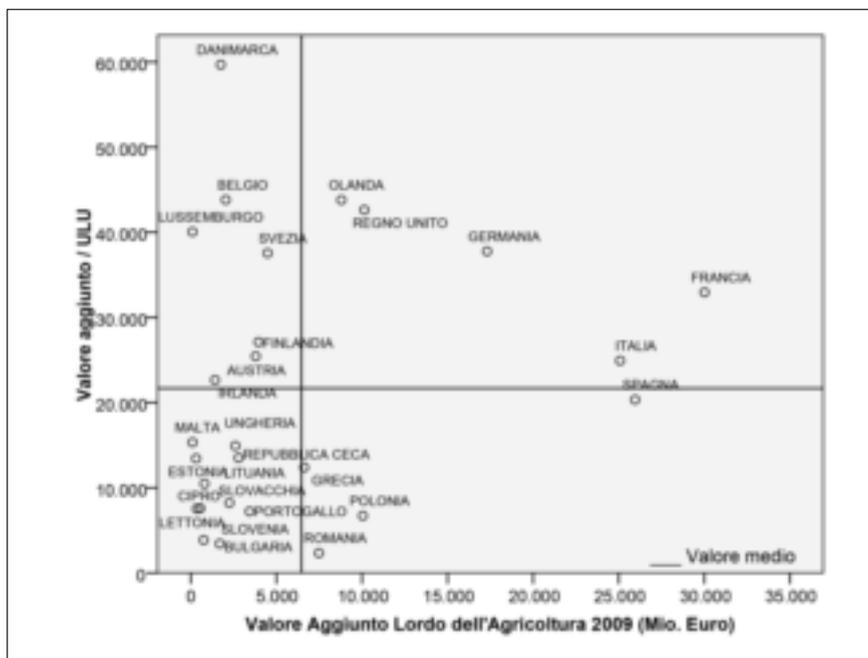


Fig. 1.2. Produttività del lavoro nelle agricolture dei 27 Paesi dell'Unione europea (2009). Fonte: elaborazioni su dati European Commission (2010).

In alto si collocano i paesi dell'Europa del nord con valori aggiunti netti aziendali intorno ai 40.000 euro per unità di lavoro e in basso i paesi ex socialisti e i 'piccoli' mediterranei con valori intorno ai 10.000 €/ULU. In mezzo, con valori aggiunti tra i 20 e 25 mila euro per unità di lavoro, si collocano i 'grandi' mediterranei (Italia e Spagna) e tre agricolture nordiche di 'piccole' dimensioni (Finlandia, Austria e Irlanda). La figura 1.2 evidenzia anche che posizioni analoghe in termini di valore aggiunto per unità di lavoro sono conseguite da agricolture diverse per storia e struttura produttiva. Esempio al riguardo il caso dell'Olanda e del Regno Unito. La prima fondatrice della PAC e con una agricoltura intensiva. Il secondo è fondatore dell'EFTA, tra i principali critici della PAC dopo l'adesione, e con una agricoltura estensiva. In definitiva la figura 2 da un lato evidenzia che le agricolture europee pongono problemi di politica economica diversi e dall'altro che, in passato, sono stati ottenuti risultati analoghi con politiche agrarie diverse.

In merito alle dinamiche delle agricolture europee e, in particolare, alla loro capacità di reagire alle diverse congiunture economiche, nella figura 1.3 sono riportate le variazioni del prodotto interno lordo del settore primario nel periodo 2007-2009. La figura evidenzia che la maggioranza delle agricolture dell'Unione hanno subito i contraccolpi della crisi finanziaria che ha caratterizzato l'economia mondiale di quel periodo ed hanno visto diminuire il PIL

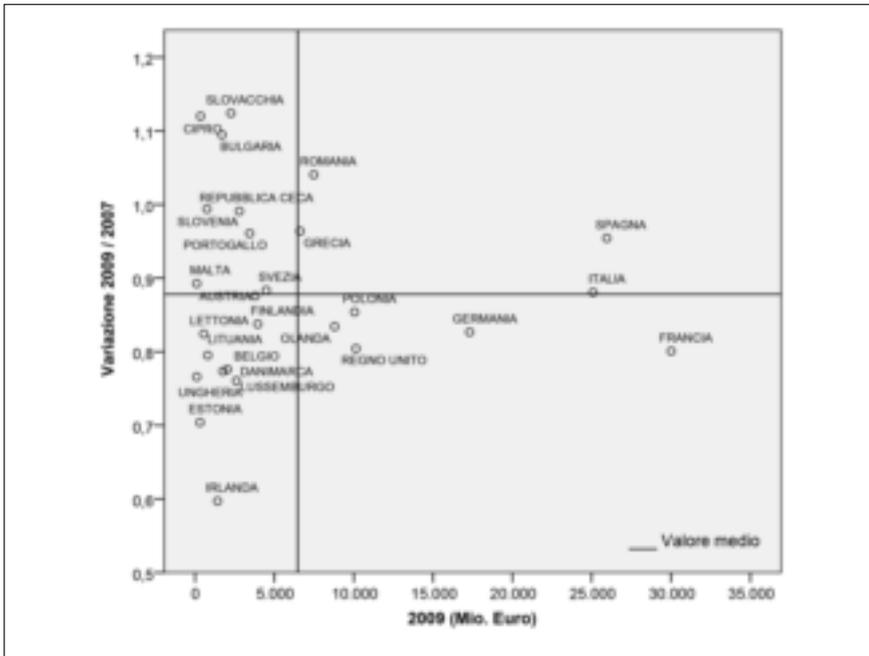


Fig. 1.3. Dimensioni e dinamiche del valore aggiunto lordo delle agricolture dei 27 Paesi dell'Unione europea. Fonte: elaborazioni su dati European Commission (2010).

del settore. Considerata la dimensione delle rispettive agricolture spiccano i casi della Francia, della Germania e del Regno Unito che nel 2009 hanno visto il PIL scendere all'ottanta percento di quello del 2007.

In questa situazione complessivamente negativa, alcuni paesi sono riusciti a mantenere le posizioni (Repubblica Ceca e Slovenia) ed altri a migliorarle (Slovacchia, Cipro, Bulgaria e Romania). Tutti questi casi appartengono al gruppo dei paesi con il valore aggiunto per addetto più basso ed evidenziano che una parte rilevante delle agricolture più povere dell'Unione ha saputo giovare della PAC in una fase congiuntura particolarmente sfavorevole.

Di tale complessità strutturale va tenuto conto per la comprensione della complessa opera di mediazione che richiede la formulazione della PAC come progetto comune europeo, che per una conseguente valutazione della stessa.

1.6. Un bilancio della PAC a cinquant'anni dall'avvio

Una riflessione complessiva di cinquant'anni di PAC trascende i ristretti limiti di questo breve intervento. Gli elementi di valutazione possono essere il senso e le finalità della stessa.

Per quanto riguarda il senso, la PAC ha centrato la sua missione: è stata una

Tab. 1.6. Raffronto tra le condizioni storiche di avvio della PAC ed attuali.

Condizioni storiche 1957	Condizioni storiche 2012	Obiettivi
Penuria alimentare bellica e post-bellica	Eccedenze europee di produzione Espansione della domanda mondiale	Incrementare la produttività dell'agricoltura Assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori
Complessità dell'approvvigionamento alimentare sui mercati internazionali	Liberalizzazione globale degli scambi	Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti Stabilizzare i mercati
Transizione verso un'economia industriale a livello europeo	Deindustrializzazione	Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola

politica che ha colto grandi successi (pur in presenza di ombre²⁵) ed ha rappresentato, con ciò, uno scalino vincente nel processo di integrazione europea. Il suo stesso successo, le ha tolto, d'altra parte, parte del senso, avendo spostato il processo di unificazione europea su altri piani.

Per quanto riguarda le finalità, qualche elemento di valutazione può essere tratto confrontando gli obiettivi della politica comune con l'evoluzione del quadro di riferimento storico (tab. 1.6).

Alla luce di tale confronto gli obiettivi della PAC debbono essere visti sotto un'altra luce. L'incremento della produttività non va visto in funzione dell'esigenza di colmare un deficit di disponibilità di derrate alimentari, che, anzi è stato sostituito negli anni, proprio grazie ai risultati della politica comune, dall'esigenza di governare eccedenze produttive.

L'assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori è stato ridimensionato dalla contrazione del peso della spesa alimentare sui bilanci domestici.

Il quadro di riferimento degli scambi internazionali è caratterizzato da un processo di liberalizzazione dei mercati mondiali e di globalizzazione degli scambi. L'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola (tab. 1.7), costituisce sempre un obiettivo redistributivo socialmente condiviso. Ma la rilevanza sociale del suo impatto si è profondamente ridimensionata. Esso non investe un quarto, un terzo (o più) della popolazione, ma investe segmenti di cittadini il cui ordine di grandezza è di qualche punti percentuale.

Il significato di tali obiettivi, va quindi calato nella gerarchia di problemi che l'agricoltura deve fronteggiare in quadro profondamente modificato (tab. 1.8). Esso, in qualche modo, può venire sintetizzando categorizzando i fenomeni per componenti e dimensioni.

²⁵ Quali, squilibri ed eccessi di produzione, aumento delle spese agricole conseguenti alle eccedenze di produzione (Insostenibilità finanziaria), disparità nel regime degli aiuti e squilibri tra settori e contenziosi (controversie), tra Stati membri.

Tab. 1.7. Popolazione occupata in agricoltura (in %).

Paese	1980	1990	2000	2010
Polonia	29,8	27,5	21,7	17,0
Grecia	32,1	23,0	16,8	12,0
Lettonia			12,0	9,2
Romania	35,0	24,1	15,2	9,2
Portogallo	26,1	17,8	12,8	9,1
Estonia			11,3	8,9
Lituania			12,2	8,0
Ungheria	18,4	15,2	10,7	7,4
Slovacchia			9,2	7,1
Irlanda	18,6	13,9	9,4	6,6
Repubblica Ceca			8,3	6,2
Cipro	25,6	13,6	8,5	5,3
Spagna	18,4	11,9	7,3	4,4
Bulgaria	20,3	13,4	7,1	3,7
Finlandia	12,1	8,4	5,5	3,6
Austria	9,8	7,8	5,1	3,4
Italia	12,6	8,6	5,3	3,3
Danimarca	6,9	5,6	3,8	2,5
Olanda	5,6	4,6	3,3	2,5
Svezia	6,1	4,4	3,2	2,3
Francia	8,3	5,5	3,3	2,0
Germania	6,9	4,0	2,5	1,6
Regno Unito	2,6	2,2	1,8	1,5
Belgio-Lussemburgo	3,0	2,7	1,8	1,3
Malta	8,3	2,3	1,9	1,1
Slovenia			2,0	0,7
Unione Europea	13,2	9,5	6,6	4,4

Fonte: elaborazioni su dati FAOSTAT (2011).

È un quadro estremamente complesso, difficilmente sintetizzabile in poche righe. Per quanto riguarda la dimensione demografica, essa presenta aspetti globali (l'incremento della popolazione), regionali (quale l'innalzamento dell'età media nei paesi avanzati e la modifica della struttura demografica da 'abete' – in cui sono percentualmente più numerose le fasce giovanili – a 'botte' – in cui il peso relativamente maggiore della popolazione è costituito dalle fasce centrali), sino a problemi di carestie, dovuti ad andamenti climatici eccezionali o a situazioni geo-politiche degradate, in vari paesi in via di sviluppo.

La dimensione ambientale è connessa ad un graduale esaurimento delle fonti energetiche fossili convenzionali ed alla pressione sulle risorse naturali, caratterizzata da cambiamenti climatici, inaridimento dei suoli, depauperamento delle risorse naturali.

La dimensione economica, quanto mai complessa, difficile ed incerta, può essere descritta come una bambola russa (*matrioska*) in cui dinamiche d'ordine

Tab. 1.8. Problematiche coinvolgenti l'agricoltura.

Componenti	Dimensioni		
	Globali, di lungo periodo	Di area, di medio periodo	Locali, di breve periodo
demografiche	• incremento demografico	• invecchiamento della popolazione	• carestie
ambientali	• approvvigionamento energetico • pressione sulle risorse naturali ²⁶		• andamenti climatici annuali
economiche	• globalizzazione degli scambi • redistribuzione mondiale del lavoro	• crisi finanziaria • recessione economica	• crisi alimentari • volatilità dei prezzi • dinamiche speculative
geopolitiche	• nuove potenze economiche globali • riposizionamento della leadership mondiale		
istituzionali	• assenza di attori globali	• inadeguatezza delle democrazie reali a canalizzare il consenso	

d'area si inseriscono in trasformazioni globali e, a loro volta, contengono ed interagiscono con dinamiche locali. La dimensione globale è caratterizzata da una evoluzione epocale, sin troppo rapida, nella redistribuzione mondiale del lavoro. In tale quadro le crisi locali dei debiti sovrani si trasformano in crisi d'area, che inducono dinamiche recessive anche su scala globale. Esse si riflettono in volatilità dei prezzi agricoli e destabilizzazione dei profili di investimento nel settore. La redistribuzione mondiale del lavoro modifica, nel medio periodo, le gerarchie geopolitiche. Di fronte a tale quadro estremamente complesso emerge la mancanza di attori globali e l'incapacità dei sistemi democratici a canalizzare il consenso.

1.7. La riforma della PAC prossima ventura

In tale quadro di problematiche può essere impostata la riflessione sulla riforma della PAC, che diventerà operativa a partire dal 2014.

Il quadro di riferimento, anche solo a livello bibliografico, è sconfinato. La logica in cui di seguito viene inquadrato sono alcuni recenti documenti ufficia-

²⁶ Pressione sulle risorse naturali: cambiamenti climatici, inaridimento dei suoli, depauperamento delle risorse naturali.

li dell'Unione europea. Essi possono essere raggruppati in documenti della Commissione europea (o da essa richiesti) e atti del Parlamento europeo.

Tra i primi, in questa sede, si considerano:

1. Il dibattito sul futuro della PAC²⁷.
2. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva²⁸.
3. La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio²⁹.
4. A Budget For Europe 2020 Financial Framework 2014-2020³⁰.
5. Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2021³¹.
6. La proposta di riforma della PAC che la Commissione europea ha presentato nell'ottobre 2011³².

Essi, in qualche modo, possono essere raccolti in due categorie.

1. Documenti che individuano il senso, le priorità e gli obiettivi della PAC: Documenti a), b) e c) del precedente elenco.
2. Documenti che individuano le risorse per il conseguimento delle finalità individuate: Documenti d) ed e).

1.7.1. Il ruolo della PAC

Cominciando a considerare, in maniera molto sintetica, gli atti del primo gruppo, il dibattito pubblico fu lanciato in maniera informatica dalla Commissione europea a tutti i cittadini europei ed organizzazioni, si è svolto tra il 12/04/2010 e 11/06/2010. Ruotava intorno a quattro principali interrogativi:

1. Quali sono le ragioni per una politica agricola comune?

²⁷ http://enrd.ec.europa.eu/cap-consultation-process_home_en/en/debate-contributions_en.cfm ed http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

²⁸ Comunicazione della Commissione, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3 marzo 2010.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2010) 672/5, 18 novembre 2010.

³⁰ COM(2011) 500 Brussels, 29 giugno 2011; vedi http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm

³¹ Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 COM/2011/0398 definitivo - 2011/0177 (APP), Bruxelles, 29 giugno 2011.

³² Cfr.: Commissione europea, Documento di lavoro dei Servizi della Commissione sintesi della valutazione d'impatto, Bruxelles, 12 ottobre 2011 - Sec(2011) 1154 definitivo; Commissione Europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 628 definitivo 2011/0288 (COD); Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 625 definitivo 2011/0280 (COD); Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 627 definitivo 2011/0282 (COD). Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 629 definitivo 2011/0287 (NLE).

2. Cosa si aspettano i cittadini dall'agricoltura?
3. Perché riformare la PAC?
4. Quali sono gli strumenti della PAC di domani?

La risposta è stata molto ampia, con la presentazione di circa 5.700 contributi. Un gruppo di studiosi indipendenti ha redatto un documento di sintesi³³, individuando dodici punti-chiave³⁴.

Essi toccano:

- a) gli obiettivi della PAC (sicurezza alimentare, innovazione e divulgazione, produzione di beni pubblici, tutela dell'ambiente e della bio-diversità, conservazione del paesaggio, mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, creazione/mantenimento dell'occupazione, strumento per la gestione dei rischi;
- b) filosofie di intervento (logica di mercato, pagamento di beni pubblici non remunerati dal mercato, giusta competizione tra il mercato interno e quello internazionale, non danneggiamento delle economie in via di sviluppo);
- c) approcci metodologici (approccio unitario alla PAC ed alle altre politiche, impostazione su due pilastri ripensati, sostegno alla piccola proprietà, alle zone marginali ed ai nuovi Stati membri).

1.7.2. Il quadro di riferimento complessivo

L'orientamento europeo complessivo è quello proposto dalla cosiddetta 'Strategia Europa 2020' (Commissione europea, 3 marzo 2010). Essa si fonda su tre ordini di presupposti:

- 1) si pongono delle sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento);
- 2) la crisi finanziaria ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea;
- 3) il mondo si sta rapidamente trasformando.

Conseguentemente viene richiesto all'UE di agire collettivamente per il pro-

³³ The Common Agricultural Policy after 2013 – Public Debate Executive summary of contributions (cfr.: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/index_en.htm).

³⁴ «EU CAP should: Take a strategic approach to CAP reform. Go for total, not partial, solutions taking account of CAP challenges on the one hand and the interplay between the CAP and other internal and external EU policies on the other hand; Ensure that the CAP guarantees food security for the EU, using a number of tools to achieve this aim; Continue to push the competitive and potentially competitive sectors of European agriculture towards operating in a market context, giving more importance to innovation and dissemination of research; Transform market intervention into a modern risk- and crisis-management tool; Recognise that the market cannot (or will not) pay for the provision of public goods and benefits. This is where public action has to offset market failure; Bear in mind that the correct payment to farmers for the delivery of public goods and services will be a key element in a reformed CAP; Protect the environment and biodiversity, conserve the countryside, sustain the rural economy and preserve/create rural jobs, mitigate climate change; Rethink the structure of the two support pillars and clarify the relationship between them; make adequate resources available for successful rural development; Implement a fairer CAP – fairer to small farmers, to less-favoured regions, to new member states; Introduce transparency along the food chain, with a greater say for producers; Create fair competition conditions between domestic and imported products; Avoid damaging the economies or food production capacities of developing countries; Help in the fight against world hunger» (*Idem*, 4).

Tab. 1.9. Quadro delle priorità, obiettivi, azioni della ‘Strategia Europa 2020’.

Componente strategica	Finalità	Obiettivi principali
Crescita intelligente	Economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione	Investire il 3% del PIL dell’UE in R&S
Crescita sostenibile	Economia più efficiente nell’uso delle risorse, più verde e più competitiva	Raggiungere i traguardi «20/20/20 ³⁵ »
Crescita inclusiva	Alto tasso di occupazione per favorire la coesione sociale e territoriale	Ridurre il tasso di abbandono scolastico sotto il 10%; aumentare il tasso dei laureati ad almeno il 40% dei giovani Occupare il 75% delle persone tra 20 e 65 anni Ridurre di 20 milioni le persone a rischio di Povertà

Fonte: elaborazione da ‘Strategia Europa 2020’.

prio futuro. Le finalità (tab. 1.9) sono quelle di uscire dalla crisi rafforzati e di trasformare l’UE in un’economia intelligente, sostenibile e inclusiva. A tal fine, la Commissione propone cinque obiettivi principali, che dovrebbero essere fatti propri anche dai governi nazionali.

Gli strumenti per tale *governance* si fondano su due pilastri: l’approccio per tematiche e le relazioni sui singoli paesi. In particolare, queste ultime sono finalizzate ad aiutare gli Stati membri a elaborare le proprie strategie per ripristinare la sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche. La piena titolarità della nuova strategia spetta al Consiglio europeo, mentre la Commissione riveste un ruolo di proposta, facilitazione e valutazione del conseguimento degli obiettivi. Il Parlamento europeo riveste un ruolo determinante di colegislatore per le iniziative principali. L’approccio di partenariato dovrebbe essere esteso ai comitati dell’UE, ai parlamenti nazionali e alle autorità nazionali, locali e regionali, alle parti sociali, alle parti interessate e alla società civile.

1.7.3. Le linee per una riforma della PAC

Il quadro della ‘Strategia Europa 2020’ viene dettagliato, per quanto riguarda il settore agricolo da una comunicazione specifica della CE³⁶. Il documento

³⁵ Obiettivo 20/20/20: ridurre i gas ad effetto serra del 20% rispetto il 1990 (o del 30%, previo accordo internazionale); ridurre i consumi energetici del 20% attraverso un aumento dell’efficienza energetica; soddisfare il 20% del nostro fabbisogno energetico mediante l’utilizzo delle energie rinnovabili.

³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio* COM(2010) 672/5.

osserva che, sia per ragioni generali che contingenti, è improcrastinabile affrontare decisioni strategiche sul futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali. La coerenza con il quadro generale individuato dalla 'Strategia Europa 2020' si traducono, in primo luogo nell'individuazione delle finalità generali da assegnare alla PAC (tab. 1.10).

Il loro conseguimento può passare attraverso una serie di azioni (sette iniziative 'faro'³⁷) da sviluppare a livello nazionale, europeo e mondiale. In secondo luogo, come priorità immediata, la Commissione individua le misure da adottare per definire una strategia di uscita credibile, portare avanti la riforma del sistema finanziario, garantire il risanamento del bilancio ai fini di una crescita a lungo termine e intensificare il coordinamento con l'Unione economica e monetaria.

Tab. 1.10. Priorità della 'Strategia Europa 2020' e finalità della PAC.

Priorità della strategia Europa 2020	Dimensioni	Finalità della futura PAC
Crescita intelligente	Sicurezza dell'approvvigionamento alimentare	Una produzione alimentare efficiente
Crescita sostenibile	Ambiente e cambiamento climatico	Una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima
Crescita inclusiva	Equilibrio territoriale	Uno sviluppo territoriale equilibrato

Fonte: elaborazione da 'La PAC verso il 2020'.

³⁷ Alcune di esse indicano obiettivi specifici, o riferibili anche al settore primario. Ad esempio l'iniziativa 'L'Unione dell'innovazione' intende incentivare i metodi di produzione ecologici e potenziare il ruolo pro-innovazione degli strumenti dell'UE (quali fondi strutturali, fondi di sviluppo rurale); *Youth on the move* favorisce l'ingresso dei giovani nel mercato e, quindi anche l'ingresso di nuovi operatori nel settore agricolo; 'Un'agenda europea del digitale' sostiene trasversalmente l'alfabetizzazione informatica; 'Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse' coinvolge il settore primario sia in termini di metodo che di contenuto; in termini di metodo intende mobilitare gli strumenti finanziari dell'UE (es. sviluppo rurale), potenziare l'uso degli strumenti basati sul mercato; in termini di contenuto persegue la sicurezza alimentare a livello mondiale, intende promuovere le fonti rinnovabili di energia (e, quindi, anche le biomasse agricole), potenziarne le interconnessioni con la rete, raggiungere gli obiettivi europei in termini di riduzione delle emissioni e di biodiversità ed utilizzare il contributo della politica agricola, di sviluppo rurale per affrontare il cambiamento climatico. La «politica industriale per l'era della globalizzazione» persegue finalità che toccano anche l'agricoltura, quali, promuova la competitività delle industrie primarie e la ristrutturazione dei settori in difficoltà, cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione e dall'economia verde, promuovere un uso più efficiente dell'energia e delle risorse, promuovere tecnologie e metodi di produzione tali da ridurre l'uso delle risorse naturali, favorire un uso più efficiente delle risorse, compreso il riciclaggio, ed aumentare gli investimenti nel patrimonio naturale; l'«Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro» tocca anch'essa la produzione agro-alimentare, là dove intende innalzare i tassi di attività ed applicare i principi della formazione continua; la 'Piattaforma europea contro la povertà' intende offrire possibilità innovative di istruzione, formazione e occupazione alle comunità svantaggiate e, quindi, tra le stesse, anche le zone rurali.

Tab. 1.11. Indicazioni generali per la riforma della PAC.

Finalità della futura PAC	Obiettivi	Strumenti (due pilastri)	Condizioni
Una produzione alimentare efficiente	<ul style="list-style-type: none"> • garantire la sicurezza dell’approvvigionamento alimentare a lungo termine • fornire ai cittadini europei una grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità prodotte in modo sostenibile 	un primo pilastro ‘più verde’ e più equamente ripartito incentrato su pagamenti diretti e misure di mercato	<ul style="list-style-type: none"> • riservare il sostegno ai soli agricoltori in attività • remunerare i servizi collettivi che essi forniscono alla società
Uno sviluppo territoriale equilibrato	<ul style="list-style-type: none"> • preservare il paesaggio rurale • mantenere un’attività economica capace di creare occupazione locale 	secondo pilastro maggiormente incentrato sulla competitività e l’innovazione, il cambiamento climatico e l’ambiente incentrato su misure pluriennali di sviluppo rurale	<ul style="list-style-type: none"> • garantire la controllabilità delle misure proposte • proseguire il lavoro di semplificazione della politica. • contare su risorse di bilancio limitate
Una gestione sostenibile delle risorse naturali e un’azione per il clima	<ul style="list-style-type: none"> • contrastare la perdita di biodiversità • favorire l’adeguamento al cambiamento climatico e mitigarne gli effetti 		

Fonte: elaborazione da ‘La PAC verso il 2020’.

La CE formula alcune indicazioni d’ordine generale sulla traduzione operativa delle finalità individuate per la PAC, in termini di obiettivi, strumenti e condizioni (tab. 1.11).

Le opzioni politiche generali sono molto aperte, individuando tre scenari, «che rispecchiano i principali orientamenti emersi dal dibattito, ma non si escludono a vicenda»³⁸. Essi si articolano tra i poli della sostanziale continuità con il passato ed una profonda modifica della PAC. In particolare, il primo scenario intende introdurre una maggiore equità nella ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri (senza modificare il meccanismo vigente), il secondo si caratterizza per la volontà di introdurre una maggiore equità nella ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri e una sostanziale modifica della loro concezione, il terzo intende incidere più significativamente, attraverso una graduale abolizione dei pagamenti diretti nella loro forma attuale ed una loro sostituzione con pagamenti limitati per i beni pubblici ambientali e con pagamenti aggiuntivi per vincoli naturali specifici. Ognuno di essi è basato su una struttura a due pilastri (con un diverso equilibrio tra l’uno e l’altro)³⁹.

³⁸ COM(2010) 672/5, p. 13.

³⁹ COM(2010) 672/5, p. 15.

Tab. 1.12. Tematiche da affrontare con la PAC.

Componenti	Dimensioni
Demografiche	<ul style="list-style-type: none"> • sicurezza dell'approvvigionamento alimentare sia nell'UE che su scala mondiale
Ambientali	<ul style="list-style-type: none"> • gestione sostenibile di risorse naturali • cambiamenti climatici • emissioni agricole di gas serra • produzione di energia rinnovabile
Economiche	<ul style="list-style-type: none"> • sicurezza dell'approvvigionamento alimentare • preservare e rafforzare la competitività
Sociali	<ul style="list-style-type: none"> • diversità delle strutture e dei sistemi di produzione agricola dell'UE • coesione territoriale e sociale nelle zone rurali
Istituzionali	<ul style="list-style-type: none"> • ripartire il sostegno della PAC in modo equo e bilanciato tra i vari Stati membri e tra gli agricoltori • semplificare le procedure di attuazione della PAC

Fonte: elaborazione da 'Strategia Europa 2020' e 'La PAC verso il 2020'.

La proposta risulta, in conclusione, un documento di indirizzo generale, suscettibile di traduzioni operative molto differenziate. Essa va ad affrontare una serie di tematiche che possono essere ricondotte al quadro Dimensioni/Componenti precedentemente delineato (tab. 1.12). Risulta, quindi, impostate in una logica di ampio respiro.

1.7.4. Le risorse finanziarie complessive

La *Budget Review*⁴⁰ riconosce specificatamente l'importanza del contributo dell'agricoltura alla sicurezza alimentare, alla competitività, alla coesione e, soprattutto, non include la richiesta, che era pur stata formulata nella sua prima versione del 2009, di un serio taglio dei fondi PAC. Le proposte della Commissione per il quadro finanziario pluriennale per il 2014-2020⁴¹ definiscono il quadro di bilancio e principali orientamenti anche per la PAC (tab. 1.13). Le risorse complessivamente impegnabili in tale intervallo temporale sono di circa 1.083 Mld €, stimabili pari a circa 1,1% del Pil dell'Europa a 27. La struttura di tale bilancio riflette l'impostazione della 'Strategia Europa 2020', orientata ad un «sustainable, smart and inclusive growth» e, coerentemente, il bilancio è organizzato in cinque rubriche (tab. 1.14).

L'ordine di grandezza risulta stimato in un'ottica di continuità con gli anni recenti, essendo pari agli stanziamenti per impegni del 2013 moltiplicati per i

⁴⁰ COM(2011) 500 Brussels, 29 giugno 2011; http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm

⁴¹ Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 COM/2011/0398 definitivo – 2011/0177 (APP), Bruxelles, 29 giugno 2011.

Tab. 1.13. Importi UE stanziabili nell'intervallo 2014-2020.

Valori	Stanziamenti per impegni	Stanziamenti per pagamenti	Risorse fuori QFP	Stanziamenti totali
Mld/Euro	1.025	972	58	1.083
Incidenza % PIL/UE 27	1,05	1,00	0,06	1,11

Fonte: Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

Tab. 1.14. Stanziamenti annuali del bilancio europeo (2014-2020) (Valori assoluti a prezzi 2011).

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Crescita intelligente e inclusiva	66.354	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
Di cui politica di coesione	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
Crescita sostenibile:									
risorse naturali	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
Sicurezza e cittadinanza	2.209	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
Europa globale	9.222	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
Amministrazione	8.833	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
Tot. Stanziamenti	145.650	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.926	150.718	1.025.000

Fonte: Proposta di Regolamento del Consiglio sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

sette anni previsti da QFP ed incrementati per quanto riguarda le risorse fuori QFP, dell'inflazione attesa.

In tale quadro di sostanziale continuità emergono, comunque, dinamiche differenziate per rubriche (tab. 1.15).

Risultano in flessione, all'interno della rubrica 'Crescita intelligente e inclusiva', la voce per Politica di coesione, che si contrae, per il periodo interessato e rispetto il settennio 2007-2013, del 5,3% e la rubrica 'Crescita sostenibile e risorse naturali' (al cui interno si collocano gran parte delle risorse destinate all'agricoltura) che si riduce del 9,1%.

Si espandono, invece, le disponibilità per Infrastrutture (+209,7%), Competitività (+47,7%), Sicurezza e cittadinanza (+49,9%) ed Europa globale (+23,3%). Tali dinamiche differenziate si configurano come un riequilibrio di distribuzione delle risorse, che portano ad una contrazione delle voci proporzionalmente maggiori nel QFP 2007/13, a favore di quelle minori (tab. 1.16). Senza pervenire, comunque, ad un ribaltamento di priorità: le politiche di coesione e la PAC assorbono anche nel prossimo settennio circa 1/3 di risorse comunitarie ognuna, mentre le altre voci passano da circa il 15% a quasi il 24%. Allo stesso tempo, la Commissione affronta l'annoso problema della necessità di rivedere i processi di approvvigionamento di risorse del bilancio UE, al fi-

1. Per i cinquant'anni della PAC: riflessioni in un'ottica di lungo periodo

Tab. 1.15. Dinamica stanziamenti annuali (2013 = 100).

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crescita intelligente e inclusiva	100,0	97,5	100,3	102,7	105,4	107,9	111,2	114,8
Di cui politica di coesione	100,0	88,8	89,7	90,5	91,4	92,5	93,6	94,6
Crescita sostenibile:								
risorse naturali	100,0	97,2	95,8	94,4	92,9	91,2	89,5	87,7
Sicurezza e cittadinanza	100,0	114,6	116,4	118,1	119,9	121,6	123,4	125,1
Europa globale	100,0	101,9	104,6	106,8	108,0	110,1	112,6	115,2
Amministrazione	100,0	96,7	98,3	99,6	101,2	102,7	104,4	106,1
Tot. Stanziamenti	100,0	97,9	98,9	99,6	100,5	101,2	102,2	103,5

Fonte: elaborazione su Proposta di Regolamento del Consiglio sul quadro finanziario 2014-20.

Tab. 1.16. Ripartizione stanziamenti annuali (in %).

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Crescita intelligente e inclusiva	45,6	45,4	46,2	47,0	47,8	48,6	49,5	50,5	47,9
Di cui politica di coesione	36,0	32,7	32,7	32,7	32,7	32,9	32,9	32,9	32,8
Crescita sostenibile:									
risorse naturali	40,5	40,3	39,3	38,4	37,5	36,5	35,5	34,4	37,4
Sicurezza e cittadinanza	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Europa globale	6,3	6,6	6,7	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	6,8
Amministrazione	6,1	6,0	6,0	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2	6,1
Tot. Stanziamenti	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

ne di ridurne l'opacità, la problematicità dei saldi netti e le polemiche connesse al *my money back*.

Le proposte sono:

- L'abolizione delle vecchie risorse IVA (ovvero del regime di contribuzione da parte degli Stati membri come percentuale dell'imponibile IVA armonizzato).
- L'abolizione dei meccanismi di correzione (tipo *rebate UK*).
- La sostituzione di questi ultimi con un sistema temporaneo di rimborsi forfettari annui, per il periodo 2014-2020.
- L'applicazione di una 'quota europea', pari all'1%, sull'IVA applicata dagli Stati membri a partire dal 1° gennaio 2018.
- L'introduzione, sempre dalla medesima data, di una tassa sulle transazioni finanziarie⁴².

⁴² Altre fonti 'possibili' sono una tassa sui redditi aziendali, una tassa sul trasporto aereo ed una tassa sui consumi energetici o sui permessi di emissione (Comunicazione Commissione europea 2010).

1.7.5. Le risorse finanziarie per la PAC

All'interno di tale quadro generale si pone la pianificazione delle risorse per la gestione della PAC (tab. 1.17). Le risorse complessive della rubrica 2 (Crescita sostenibile), fonte principale di finanziamento della PAC, si riducono – per il periodo 2014/2020, rispetto al periodo 2007/2013 – del 9,5%. Tale riduzione è diluita negli anni, per cui le disponibilità nel 2020 sono pari a – 5.602 Mld€ (-9,5%) del 2014. Con ciò il peso della rubrica sul totale degli stanziamenti si riduce dal 40,5% del 2013 al 34,4% del 2020.

Tab. 1.17. Stanziamenti annuali (valori assoluti a prezzi 2011).

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Crescita sostenibile:									
risorse naturali	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
di cui PAC,									
I pilastro (in %)	74%	74%	74%	74%	74%	74%	74%	73%	74%
di cui PAC,									
II pilastro (in %)	24%	24%	24%	23%	23%	23%	23%	23%	23%

Fonte: elaborazione su Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

Tale riduzione è mitigata dalla disponibilità di 9,5 Mld € fuori rubrica 2 e da una riserva potenziale di 6 Mld €⁴³. La ripartizione tra il primo ed il secondo pilastro si stabilizza, con un assorbimento nella prima voce di circa i 3/4 degli stanziamenti complessivi. Le dotazioni per pagamenti diretti e misure di mercato, quindi continueranno ad assorbire la quota più rilevante di stanziamenti, anche se presenteranno una flessione del 12% tra l'inizio e la fine periodo.

1.7.6. Il dibattito in atto

Con ciò la Commissione ha avviato formalmente l'iter negoziale per la definizione del Quadro finanziario pluriennale (QFP). Esso si svilupperà nei due anni e mezzo successivi, arrivando, presumibilmente, nella seconda metà del 2012 ad un accordo sul nuovo QFP tra Consiglio e Parlamento europeo e all'adozione dei nuovi testi normativi alla fine del 2013⁴⁴. Si prefigura, quindi, un iter negoziale lungo e complesso, del quale non è facile prevedere gli esiti: articolato è il quadro dei soggetti negoziali⁴⁵, complesse sono le esigenze da

⁴³ Essa comprende risorse per Ricerca ed innovazione (5,1 Mld €), *Food safety* (2,8 Mld €), Aiuti alimentari (2,5 Mld €), Riserve potenziali per le crisi del settore agricolo – fuori QFP – (6,7 Mld €).

⁴⁴ Essi, com'è noto verranno assunti in co-decisione tra Consiglio che «delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono» 8 Art. 312.2 TFUE).

⁴⁵ Esso investe quattro livelli negoziali: il 'Gruppo degli amici della Presidenza' (composto da rappresentanti a livello tecnico di tutti gli Stati membri e della Commissione e che affronta te-

comporre e fortemente condizionante è il quadro delle condizioni esterne. Tra queste ultime, centrale è la crisi dei debiti sovrani: le ripercussioni sulla tenuta dell'Euro e sulla tenuta stessa dell'Unione europea possono modificare radicalmente non solo il quadro delle priorità, ma anche quello delle fattibilità politiche.

Diversità delle esigenze da comporre emergono, in primo luogo, all'interno del Consiglio europeo in cui si confrontano un fronte di paesi rigoristi⁴⁶ ed un fronte di espansivisti⁴⁷. Tra Commissione e Parlamento europeo, in secondo luogo, esiste omogeneità di vedute sull'espansione del bilancio europeo, ma non sull'ordine di grandezza di tale incremento: la prima indica una crescita reale del 3%, mentre il secondo ha proposto una crescita monetaria del 5%. I vari comitati, quali quello delle Regioni, il Comitato economico e sociale, ecc., infine, veicolano indicazioni differenziate.

Vanno considerate, inoltre, le ripercussioni a livello nazionale delle possibili geometrie del bilancio e delle strutturazioni delle politiche. A titolo di esempio, l'Italia è un contribuente netto⁴⁸. Conseguentemente è interessata ad una riduzione del saldo netto, sia per via di riduzione dei contributi che di aumento dei ritorni. Allo stesso tempo, è fortemente interessata alla politica di coesione, da cui dovrebbe continuare a ricevere benefici rilevanti, dato il livello di reddito delle regioni italiane⁴⁹. Inoltre, dinamiche differenziate tra fondo di Coesione e risorse della PAC alterano il quadro dei beneficiari nazionali, sia in termini di aree territoriali che di gruppi sociali; come specifiche articolazioni delle modalità di gestione delle risorse, possono modificare i risultati finali⁵⁰. Infine, non vanno trascurate le esigenze geo-politiche generali.

matiche 'tecniche' sulla base di *files*, predisposte dalla Commissione); Il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), composto dai capi o vice-capi delegazione degli stati membri presso l'Unione europea, che, sulla base dei risultati del gruppo precedente, prepara le riunioni del Consiglio Affari generali); il Consiglio Affari generali (che prepara, a livello politico, le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura i seguiti il collegamento con il Presidente del Consiglio europeo e con la Commissione); Il Consiglio europeo (composto dai capi di Stato e/o di Governo che, a partire dal marzo 2012, si riunirà, se necessario, per affrontare i nodi più complessi connessi all'adozione del QFP. Dall'altra parte, ed interagendo con il Consiglio Affari generali, procede l'iter del Parlamento europeo.

⁴⁶ Germania, Francia, Paesi Bassi, Finlandia, Romania, Austria Danimarca e Svezia che richiedono un bilancio a crescita zero e significativi tagli alle disponibilità per la PAC e per la Coesione.

⁴⁷ I paesi dell'allargamento ad Est, fiancheggiati da Spagna, Portogallo e Grecia, che propongono un mantenimento o una crescita delle disponibilità per la Coesione.

⁴⁸ Nel triennio 2007-2009, la contribuzione italiana media annua è stata pari 14,8 Mld, (pari al 13,5%), mentre i rientri medi si sono attestati su 10,3 Mld (pari al 9,95%), con un saldo netto negativo 4,5 Mld.

⁴⁹ Considerando congiuntamente la posizione di contribuente ed il grado di reddito, l'Italia è l'unico paese con un PIL pro-capite inferiore alla media europea (93% della stessa) a saldo contributivo negativo.

⁵⁰ Per quanto riguarda, ad esempio, la politica di coesione, la proposta di introdurre la categoria di 'Regioni intermedie' (con PIL pro-capite compreso tra il 75 e il 90% della media EU 27) non risulta convincente per l'Italia, mentre l'insufficiente informazione sui criteri di riparto del fondo tra le categorie di regioni degli Stati membri ha portato ad una sospensione di giudizio sulla stessa.

Su questa base, nella stessa data del 12 ottobre, la Commissione ha presentato una serie di proposte di regolamenti⁵¹ che stabiliranno il quadro legislativo per la PAC per il periodo 2014-2020, con una valutazione di impatto degli scenari alternativi di evoluzione della politica. Alla luce delle bozze in circolazione di proposta di riforma della PAC, è possibile avanzare alcune osservazioni preliminari sulla stessa. L'approccio generale è quello individuato come 'opzione 2' della Comunicazione della Commissione sulla PAC verso il 2020, opzione che si caratterizza per un orientamento alla mediazione tra le posizioni più 'conservatrice' e quelle fortemente 'innovativa'.

La PAC verrà articolata su due pilastri. Il primo pilastro include i pagamenti diretti e gli interventi sul mercato, con gli obiettivi di fornire un reddito integrativo annuo agli agricoltori europei ed un sostegno nel caso di perturbazioni di mercato. Il secondo pilastro è rivolto allo sviluppo rurale, cofinanziabile dagli stati membri secondo uno schema generale.

Per quanto riguarda il pagamento diretto, esso sarà soggetto a tre tipi di modifiche (tab. 1.18): i. Riformulazione, ii. Redistribuzione; iii. Finalizzazione. Per quanto riguarda la riformulazione, gli attuali titoli PAC disaccoppiati scompariranno il 31 dicembre 2013. In base a quanto previsto nella proposta di

⁵¹ Le proposte legislative comprendono sette regolamenti che riguardano:

1. Il finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC, il cosiddetto 'regolamento orizzontale': Commissione europea, Documento di lavoro dei Servizi della Commissione sintesi della valutazione d'impatto, Bruxelles, 12 ottobre 2011 - SEC(2011) 1154 definitivo; Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 628 definitivo 2011/0288 (COD). Quest'ultimo raggruppa le disposizioni comuni ai due pilastri che affiancano le questioni finanziarie.
2. Il sistema dei pagamenti diretti: Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 625 definitivo 2011/0280 (COD);
3. Le regole per l'applicazione dei pagamenti diretti nel 2013: Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013 Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 630 definitivo 2011/0286 (COD).
4. Il passaggio delle misure di sostegno al settore vitivinicolo al regime di pagamento unico: Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 631 definitivo 2011/0285 (COD).
5. l'OCM unica: Commissione europea, Proposta di Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica) Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 626 definitivo 2011/0281 (COD);
6. Il sostegno allo sviluppo rurale: Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 627 definitivo 2011/0282 (COD).
7. La fissazione di aiuti e restituzioni ad essa connessi: Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12 ottobre 2011 COM(2011) 629 definitivo 2011/0287 (NLE).

Tab. 1.18. Criteri e indicazioni per le modifiche del pagamento diretto.

Criterio	Indicazioni
Riformulazione	Nuova assegnazione dei titoli di base disaccoppiati nel 2014 Struttura dei pagamenti: Pagamento base: circa 60% <i>Greening</i> : 30% Aree con svantaggi naturali: fino al 5% Giovani agricoltori: fino al 2% Sostegno accoppiato: fino al 5% Misure specifiche: Bulgaria, Romania, cotone
Redistribuzione	Tra Stati membri Tra agricoltori
Finalizzazione	Agricoltori attivi <i>Capping</i> Piccoli agricoltori

Fonte: elaborazione da Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune.

regolamento in discussione, ci sarà nel 2014 una nuova assegnazione dei titoli di base disaccoppiati a favore degli agricoltori che, in quell'anno, presenteranno la domanda annuale di pagamento. Il numero di titoli sarà commisurato alla superficie ammissibile dichiarata nella domanda. Il valore per unità di superficie sarà uguale per tutti gli agricoltori a livello nazionale o di regione.

Tali pagamenti diretti dovrebbero essere formulati sulla base di cinque componenti:

1. Pagamento base (circa 60% della dotazione nazionale).
2. Pagamento addizionale per interventi di natura ambientale – *greening* – (30% della dotazione nazionale). Gli agricoltori, per accedervi, sono obbligati ad effettuare alcune ben definite pratiche agricole ritenute benefiche per l'ambiente e per il clima, quali: la diversificazione culturale, il prato permanente e le aree di interesse ecologico.
3. Pagamento addizionale per le aree con svantaggi naturali (fino al 5%).
4. Pagamento addizionale transitorio per i giovani agricoltori (fino al 2%).
5. Aiuti volontari accoppiati per determinate tipologie di produzione – art. 68 – (fino al 5%)⁵².

Per quanto riguarda la redistribuzione, si profilano due criteri:

1. Il perseguimento di una convergenza tra Stati membri.
2. L'allineamento dei pagamenti tra agricoltori.

La convergenza è impostata sulla ripartizione dei paesi in tre categorie: paesi con aiuti all'ettaro superiori alla media europea, paesi compresi tra la media e

⁵² Sono previste, inoltre, misure specifiche per i pagamenti diretti del cotone ed uno schema di intervento che permette alla Romania ed alla Bulgaria di integrare i pagamenti diretti.

Tab. 1.19. Priorità dell'Unione europea nello sviluppo rurale.

Priorità europee	Aree di interesse
Trasferimento delle conoscenze	Promozione del capitale umano e delle reti intelligenti Innovazione e conoscenza di base Legami con ricerca e sviluppo
Competitività di tutti i tipi di agricoltura	Ristrutturazione di aziende agricole (non integrate nel mercato, inserite nel mercato in settori particolari e aziende agricole che debbono diversificare) Ricambio generazionale nel settore agricolo
Organizzazioni di filiera e la gestione del rischio	Integrazione dei produttori agricoli nella catena alimentare (programmi per la qualità, promozione sui mercati locali e circuiti di vendita diretta, organizzazioni di produttori ed organizzazioni intersettoriali) <i>Risk management</i>
Ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e silvicoltura	Biodiversità e paesaggio europeo Gestione delle acque Gestione dei suoli
Efficienza delle risorse e transizione ad una economia a bassa emissione di CO ₂	Efficienza nell'uso delle acque Efficienza nell'uso dell'energia Offerta e reimpiego dei rifiuti, residui e degli altri materiali di base non alimentari Riduzione delle emissioni di metano e di ossido nitroso (gas serra) Immobilizzazione del CO ₂
Potenziale occupazionale e sviluppo delle aree rurali	Diversificazione e creazione di occupazione Inclusione sociale e riduzione della povertà Sviluppo locale nelle aree rurali

Fonte: elaborazione da Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

la soglia del 90% e paesi con aiuti all'ettaro inferiori alla soglia del 90%. Per i primi è indicata una riduzione dell'*envelope* e dell'aiuto all'ettaro⁵³; per i secondi un mantenimento invariato dell'importo dei pagamenti; per i terzi un aumento del 33,3% della differenza tra il 90% della media europea e loro *flat rate* attuale.

Infine, per quanto riguarda la finalizzazione, sono individuabili tre criteri di riferimento:

1. Riservare gli aiuti agli agricoltori attivi⁵⁴.

⁵³ Per i pagamenti, esclusi quelli per il *greening*, superiori a 150.000 e fino a 300.000 euro/anno si applica una riduzione per scaglioni; oltre 300.000 euro non saranno eseguiti pagamenti.

⁵⁴ È considerato agricoltore attivo una persona fisica o giuridica che ricava dall'attività agricola più del 5% delle sue entrate annuali complessive, o al quale nell'anno precedente sia andato un aiuto in termini di pagamento diretto inferiore a 5.000.

2. Introdurre un tetto massimo ai pagamenti diretti, modulato in rapporto al lavoro (*capping*).
3. Uno schema semplificato per i piccoli agricoltori.

Passando, molto sinteticamente, al secondo pilastro, esso è finanziato dal Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale e dispone di una dotazione indicativa di 107 Mld € per il periodo 2014-2020. Dal materiale preliminare sono individuabili 6 priorità, articolate in aree di interesse diverse (tab. 1.19).

Tale documentazione costituisce una tappa intermedia di un lungo processo di composizione di interessi nazionali, settoriali e di tipologie di aziende, che, con la pubblicazione delle proposte, da informale diventa formale. Definisce, con ciò, dei baricentri di riferimento intorno ai quali possono ruotare gli equilibri di mediazione, ma dai quali gli stessi non possono allontanarsi eccessivamente.

Il percorso di trasformazione in norme è sostanzialmente analogo a quello del Quadro finanziario pluriennale, per orizzonte temporale, complessità di iter procedurale, pluralità di soggetti coinvolti e necessità di composizione di esigenze diverse. Se, quindi, a grandi linee, è configurabile una disegno generale atteso, non è altrettanto prevedibile prevederne i dettagli.

1.8. Conclusioni: una PAC per chi?

Alla fine di questa necessariamente sintetica riflessione sulla PAC del passato e su quella attesa, si possono avanzare alcune riflessioni; esse possono articolarsi a due livelli:

- a) sull'articolazione delle misure previste dalla PAC;
- b) sul senso e sulla funzione della stessa nel quadro di medio periodo prossimo futuro.

Per quanto riguarda l'articolazione, le tematiche sono numerose e vanno dal comprendere come operativamente saranno tradotte le misure di gestione dei rischi, alla rilevanza ed operatività delle nozioni di 'agricoltore attivo' e di 'piccolo agricoltore'; dalla praticabilità della regionalizzazione alla efficacia dello 'spacchettamento' ed agli effetti delle misure di sviluppo reale. Nei mesi che passano il contorno della loro traduzione operativa verrà gradualmente chiarito.

Per quanto riguarda aspetti d'ordine più generale, va ricordato, in primo luogo, che quella agricola è una politica settoriale, che, per sua natura, non interviene, ma è condizionabile dalle dinamiche globali in atto. La situazione di difficoltà finanziaria dei paesi europei, con la crisi dei debiti sovrani, può interferire sulla struttura stessa della costruzione europea e sull'ordine di priorità della sua agenda politica. Nel processo di transizione verso un futuro ordine mondiale, di cui ancora non è possibile individuare le gerarchie e le posizioni che si consolideranno nel prossimo decennio, pare svolgere una funzione precauzionale: garantire comunque all'Europa, mediante il mantenimento di una base di aziende agricole in produzione, l'autosufficienza alimentare.

Tab. 1.20. Funzione della PAC: politica per i cittadini e/o per gli agricoltori.

Componente	Beneficiari		Quota bilancio
	Cittadini	Agricoltori	
Sicurezza alimentare	(?)	***	
Prodotti di qualità	***	***	3/4
Integrazione reddito	*(greening)	***	
Trasferimento delle conoscenze	*	***	
Competitività di tutti i tipi di agricoltura		***	
Organizzazioni di filiera		***	
Ecosistemi	***	*	1/4
Efficienza delle risorse	***	*	
Occupazionale e sviluppo delle aree rurali	**	**	

In secondo luogo, è evidente come, passando dai documenti programmatici di più ampio respiro a quelli più direttamente operativi, il grado di apertura alle diverse tematiche si riduce, perdendo caratteristiche di generalità a favore di quelle di settorialità.

Per quanto riguarda il suo peso nel bilancio europeo, va sottolineato che, forse, il problema non è che essa ‘pesi troppo’ sul bilancio dell’Unione (30-40%), quanto che lo stesso è ‘troppo piccolo’ rispetto il PIL europeo (1-2%). Lo stallo nella costruzione di un’Europa unica è il problema.

Per quanto riguarda il ruolo della PAC, invece, si configura una effettiva contrapposizione, all’interno di un ‘bilancio piccolo’, tra ‘politiche tradizionali’ (quale quella agricola) e ‘nuove politiche’ dell’Unione europea. Dalla sua la PAC può giocare la carta di essere stata una politica vincente; ma i passi successivi dell’unificazione europea possono caricarla di componenti di senescenza, rispetto altri spazi di unificazione. Il limitato numero di beneficiari diretti ne ridimensiona l’auspicabilità da parte di chi ‘offre’ politiche. La sua cinquantennale applicazione ha creato, d’altra parte, un poderoso sistema di pressione ‘lobbistica’, per cui un abbandono della stessa potrebbe innescare effetti deflagranti su una costruzione fragile, quale quella europea.

In sintesi, a questo livello, si configura come una politica ‘tradizionale’, ma fortemente richiesta contrapposta a politiche auspiccate, ma non entrate nella prassi.

Un’ultima riflessione rispetto la tematica se sia una politica rivolta esclusivamente agli agricoltori, o rivolta a tutti i cittadini (tab. 1.20).

Ciò, in primo luogo perché si prefigge la certezza degli approvvigionamenti alimentari in Europa. La sicurezza alimentare è, indubbiamente, un tema forte: richiama fantasmi di pauperismo e carestia che scuotono la coscienza delle persone e impongono reazioni forti. Ma tale messaggio è leggibile come messaggio razionale o come messaggio riconducibile a quel filone di letteratura della comunicazione del rischio definita del *fear appeal* o ‘del richiamo alla paura’? Rispetto la non razionalità del messaggio vorrei ricordare due elementi. Il primo è che nel 1953, pur in assenza di alcuna politica agraria, l’Eu-

ropa supera il pauperismo bellico e post-bellico in campo agro-alimentare e passa da una situazione di deficit ad una di surplus di derrate alimentari.

La seconda è che i prodotti di qualità, richiesti dai cittadini e certificati con i sistemi DOP, IGT, STG e biologici, coprono un piccolo segmento dell'offerta alimentare europea.

Il terzo è che è difficile individuare una sequenza causale univoca tra primo pilastro e autosufficienza alimentare. Forse l'agricoltura europea riuscirebbe a produrre l'autosufficienza anche senza tale forma di intervento diretto; o, il medesimo risultato potrebbe essere raggiunto per altre vie.

Infine i servizi ambientali e la tutela dei beni collettivi. Essi dovrebbero essere perseguiti da alcune componenti del secondo pilastro e dal *greening*. Ma a tutto il secondo pilastro va solamente un quarto degli stanziamenti ed il *greening* non è ancora chiaramente definito.

In sintesi, il rischio è che questa riforma vada tarata troppo sulle esigenze degli agricoltori e poco su quelle dei cittadini europei. Con ciò si configurerebbe come una politica voluta da pochi, ma non condivisa da molti.

Essa potrebbe resistere sino al 2020, ma poi?

Bibliografia

- AA.VV. (2009), *A common agricultural policy for European public goods: declaration by a group of leading Agricultural Economists*, <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>.
- Adinolfi F., Pantini D., Spigola M. (2011), *La Politica Agricola Comune del post-2013: prime valutazioni e simulazioni di impatto*, in «Quaderni per l'economia», 10, Nomisma.
- Baffes J. (2011), *The economics of food: how feeding and fueling the planet affects food prices*, in «European Review of Agricultural Economics», 38 (1), pp. 157-160.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Bartolini F., Latruffe L., Viaggi D. (2011), *Valutazione degli effetti della PAC sull'adozione di innovazione. Un'analisi in due casi di studio francesi*, in «Agriregionieuropa», 7 (25), giugno, <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>.
- Boussard J.M. (2010), *Pourquoi l'instabilité est-elle une caractéristique structurelle des marches agricoles*, in «Economie Rurale», 320, pp. 69-83.
- Bradley D., Dwyer J., Hill B. (2010), *The Evaluation of Rural Development Policy in the EU*, in «EuroChoices», 8 (3), pp. 15-20.
- Brockmeier M., Pelikan J. (2008), *Agricultural market access: a moving target in the WTO negotiations?*, in «Food Policy», 33 (3), pp. 250-259.
- Bureau J.C. (2010), *La PAC après 2013 : les enjeux et la position des acteurs*, in «Futuribles», 369, pp. 45-61.
- Burrell A. (2009), *The CAP, looking back, looking ahead*, in «Journal of European Integration», 31 (3), pp. 271-289.
- Chabod F. (2001), *Storia dell'idea d'Europa*, Laterza, Roma-Bari.
- Csaki Cs., Jambor A. (2010), *Five Years of Accession: Impacts on Agriculture in the NMS*, in «EuroChoices», 9 (2), pp. 10-17.

- Daugbjerg C., Swinbank A. (2011), *Explaining the Health Check of the CAP: budgetary politics, globalisation and paradigm change revisited*, in «Policy studies», 32 (2), pp. 127-141.
- Dawson C.H. (1969), *La nascita dell'Europa*, Il Saggiatore, Milano.
- De Castro P., Adinolfi F., Capitanio F., Di Falco S. (2011), *Building a new framework for the CAP: a responsibility towards the overall community*, in «EuroChoices», 10 (1), pp. 32-36.
- De Castro P., La Via G., Adinolfi F., Marangon F. (2011), *Il processo di Riforma della Politica Agricola Comunitaria. Stato dell'arte e prospettive*, in «International Agricultural Policy», 1.
- De Filippis F., Sandali P. (2010), *La nuova Pac per l'Europa 2020. Gli orientamenti della Commissione*, Working paper Gruppo 2013, vol. 15.
- Eric J., Hobsbawm E.J. (1999), *Age of Extremes – The Short Twentieth Century 1914-1991, 1994*, New York, Pantheon Books - Random House; ed. it. *Il Secolo breve (1914-1991)*, Milano, Rizzoli.
- Esposti R. (2011), *La chiave e la luce: perché valutare la riforma del primo pilastro della PAC è difficile*, in «Agriregionieuropa», 7 (25), giugno; <http://agriregionieuropa.univpm.it/>.
- European Commission (2010), *Situation and prospects for EU agriculture and rural areas, December 2010*, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/index_en.htm, 20 settembre 2011.
- Fanfani R. (1998), *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, Carocci editore.
- FAO statistics, <http://faostat.fao.org/site/452/default.aspx>, 20 September 2011.
- Fear G. (1997), *The history and the development of CAP 1945-1990*, in Ritson M., Harvey F. (eds.), *The Common Agricultural Policy*, CAB, Oxon (UK), New York.
- Femenia F., Gohin A. (2010), *Faut-il une intervention publique pour stabiliser les marchés agricoles? Revue des questions non résolues*, in «Review of Agricultural and Environmental studies», 91 (4), pp. 435-456.
- Finuola R. (2010), *Una analisi storica (2000-2009) del sostegno pubblico al settore agricolo*, in «Agriregionieuropa», 6 (23), dicembre; <http://agriregionieuropa.univpm.it/>.
- Frascarelli A., Sotte F. (2010), *Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE*, in «Agriregionieuropa», 6 (21), giugno; <http://agriregionieuropa.univpm.it/>.
- Gérard F. (2008), *L'instabilité des prix agricoles: réflexion sur les causes et les implications de la flambée des prix*, in «Oléagineux, corps gras lipids», 6, pp. 378-384.
- Giannoccaro G. (2011), *Il futuro della PAC. Quale modello per una maggiore sostenibilità ambientale?*, in «Agriregionieuropa», 7 (25), giugno; <http://agriregionieuropa.univpm.it/>.
- Grant W. (2010), *Policy instruments in the CAP*, in «West European Politics», 33 (1), pp. 22-38.
- Henke R., Coronas M. (2011), *The Financial and Distributive Aspects of Direct Payments in the New CAP*, in «International Agricultural Policy», 1.
- Henke R., Severini S., Sorrentino A. (2011), *From the Fischler reform to the future CAP*, in Sorrentino A., Henke R., Severini S. (eds.), *The common agricultural policy after the Fischler reform*, Ashgate, Burlington (VT, USA).
- Husserl E. (1999), *Crisi e rinascita della cultura europea*, Marsilio, Venezia.
- INEA (2010), *La discussione sul futuro della PAC: quadro comunitario e interessi dell'Italia*, Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf), Roma.
- Jambor A., Harvey D. (2010), *Review of the Challenges of CAP Reform*, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 27, Newcastle University, UK.
- Jossa B. (a cura di) (2004), *Sistemi economici comparati*, Il Mulino, Bologna.
- Keynes J.M. (2007), *The Economic Consequences of the Peace*, 1919, Harcourt, Brace, and Howe, Inc., New York, ed. it. *Le conseguenze economiche della pace*, Adelphi, Torino.

- Kroll J.C. (2007), *Politique agricole : l'insoutenable légèreté des économistes*, in «Economie Rurale», 300, pp. 42-47.
- La Via G., Bucca M. (2010), *Bilancio UE: ieri oggi e domani Bilancio UE e agricoltura: alcuni dati di base*, in «Agriregionieuropa», 6 (23), dicembre; <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>.
- Le Goff J. (1994), *L'Europa medievale e il mondo moderno*, Laterza, Roma-Bari.
- Leger Sivard R. (1996), *World Military and Social Expenditures*, World Priorities, Washington.
- Malerbe M. (1984), *I linguaggi dell'umanità*, Sugarco Edizioni, Milano.
- Matthews A. (2010), *Understanding reform of the CAP*, in «Rivista dell'Associazione Rossidoria», 1, pp. 137-149.
- McMahon J. (1988), *European Trade Policy in Agricultural Products*, Nijhoff, Dordrecht.
- Midmore P., Partridge M.D., Olfert M.R., Ali K. (2010), *The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives*, in «EuroChoices», 8 (3), pp. 24-29.
- Morin E., (1988), *Pensare l'Europa*, Feltrinelli, Milano.
- Moro D., Sckokai P. (2011), *L'impatto del I pilastro della PAC sulle scelte dei produttori agricoli e le conseguenze per il processo di riforma*, in «Agriregionieuropa», 7 (25), giugno; <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>
- Nicoletti C. (1993), *Il cittadino, il politico*, in Giardina A. (a cura di), *L'uomo nella storia Roma antica*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Nuti D.M. (2003), *Mass privatisation: costs and benefits of instant capitalism*, in Nuti D.M., Uvalic M. (eds.), *Post-Communist Transition to a Market Economy. Lessons and Challenges*, Longo Editore, Ravenna.
- Pasca-Raymondo M. (2010), *Quale futuro per la politica di coesione?*, in «Agriregionieuropa», 6 (23), marzo; <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>
- Pecci F. (2008), *La crescita dell'agricoltura nelle regioni dell'Europa a 15 negli ultimi due decenni*, in «Rivista di Economia Agraria», LXIII (1).
- Pecout G. (2011), *Il lungo Risorgimento. La nascita dell'Italia contemporanea (1770-1922)*, Bruno Mondadori, Milano.
- Pirzio Biroli C. (2010) *Considerazioni sul futuro della PAC*, in «Agriregionieuropa», 6 (23), dicembre; <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>.
- Reale G. (2003), *Radici culturali e spirituali dell'Europa: per una rinascita dell'uomo europeo*, Raffaello Cortina, Milano.
- Ritson M. (1997), *The Common Agricultural Policy*, CAB, Oxon (UK), New York.
- Rocchi B. (2009), *The CAP reform between targeting and equity: a structural policy analysis for Italy*, in «European Review of Agricultural Economics», 36 (2), pp. 175-201.
- Sckokai P., Moro D. (2009), *Modelling the impact of the CAP Single Farm Payment on farm investment and output*, in «European Review of Agricultural Economics», 36 (3) pp. 395-423.
- Snyder A. (1985), *Law of Common Agricultural Policy*, Sweet & Maxwell, London.
- Sothe F. (2010), *Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della PAC*, in «Agriregionieuropa», 6 (23), dicembre; <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>.
- Sothe F. (2011), *Tra preventivi ex-ante e pagamenti ex-post, quanto spende l'UE per la PAC?*, in «Agriregionieuropa», 7 (25), giugno; <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>
- Terluin I.J., Roza P. (2010), *Evaluation methods for rural development policy*, LEI Report, 2010-037, The Hague, Netherlands.
- Wakeford R. (2010), *Evaluation of Rural Development Requires Clarity on Expected Outcomes*, in «EuroChoices», 8 (3), pp. 37-41.
- Zahrnt V. (2009), *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*, Working Paper, 08, European Centre for International Political Economy, Brussels.