



Considerazioni sul futuro della PAC

Corrado Pirzio-Biroli

Prospettive finanziarie e riforma agricola

Le [prospettive finanziarie](#) multi annuali dell'Unione europea come pure le proposte legislative della prossima riforma della [Politica agricola comune \(PAC\)](#) saranno presentate la prossima estate. Ma conosciamo già il contenuto delle comunicazioni politiche della [Commissione europea](#) sulla *EU Budget Review* del 20 ottobre scorso e sulla [PAC](#) fino al 2020 (presentata il 18 novembre scorso). Come già per l'Agenda 2000, la riforma della [PAC](#) sarà parte integrante dell'accordo sul futuro finanziamento dell'Unione; ciò vuol dire che non potrà essere approvata a maggioranza qualificata (come fu il caso per la Riforma Fischler), ma farà parte del pacchetto finanziario d'insieme che richiede l'unanimità. Le decisioni più critiche, che concernono la dimensione del bilancio comunitario e la parte destinata alla [PAC](#), rischiano di essere prese solo intorno alla fine del 2012. La chiave di volta di tali decisioni concerne l'obiettivo, confermato dal Trattato di Lisbona, di un vero sistema di "Risorse Proprie" dell'Unione che elimini la necessità di "contributi nazionali", ormai diventati dominanti. La Commissione indica alcune vie che vanno da una porzione dell'Iva, a tasse concernenti le emissioni di gas di serra o le transazioni finanziarie. Solo così si può risolvere il problema del *UK rebate* (sgravio britannico) e del *juste retour* di bilancio richiesto dagli stati contributori netti e liberare più facilmente i fondi necessari al finanziamento delle crescenti responsabilità attribuite all'Unione. Intanto possiamo rallegrarci che la versione finale della *Budget Review* non includa la richiesta di un serio taglio dei fondi [PAC](#) che era pur stata formulata nella sua prima versione del 2009 e riconosca specificatamente l'importanza del contributo dell'agricoltura alla [sicurezza alimentare](#), alla competitività, alla coesione e all'ambiente. L'osso più duro del dibattito sul bilancio dell'UE rimane come in passato la [PAC](#), anche se la spesa agricola ammonta ormai ad appena lo 0,45% del reddito complessivo dell'Unione e all'1% della [spesa pubblica](#) totale degli Stati membri più quella dell'Unione e la sua parte nel bilancio comunitario è scesa in 25 anni dal 75% al 39%. Il bilancio della [PAC](#) continua, infatti, a far gola a molti Commissari incaricati delle nuove competenze che il Consiglio ha attribuito alla Commissione senza fornirle i mezzi necessari per esercitarle. Dal canto loro, gli Stati membri mirano piuttosto a utilizzare ogni occasione di riforma agricola per ridurre la spesa comunitaria e rimpatriare il risparmio relativo invece di impegnarlo per altre, soprattutto nuove, competenze dell'Unione. Costoro vogliono semplicemente meno Europa. Il [Parlamento europeo](#), invece, forte delle sue nuove competenze attribuitegli dal Trattato di Lisbona, insiste che *pacta sunt servanda*, e mira ad assicurare la compatibilità tra obiettivi e mezzi per raggiungerli come pure quella tra le varie politiche (1).

Un tema nuovo: i servizi eco-sistemici

In una situazione di crisi finanziaria e deficit e restrizioni di bilancio, diventa ancora più essenziale dimostrare il [valore aggiunto](#) di ogni capitolo di spesa dell'UE. Visto il ruolo giustamente assunto nell'opinione collettiva dalle preoccupazioni ambientali e del cambiamento climatico, si è rinforzato il paradigma volto a una migliore integrazione tra le attività umane e la natura. Esso si basa sul concetto dei beni e servizi pubblici forniti dagli agricoltori. Si tratta in particolare dei cosiddetti servizi eco-sistemici che includono: (a) i *servizi di fornitura*, quali cibo e acqua; (b) i *servizi di controllo*, per esempio prevenzione delle inondazioni e della siccità; (c) i *servizi di sostegno*, per esempio alla formazione del suolo; (c) i *servizi culturali* (servizi ricreativi, spirituali, e altri benefici non materiali). Benché i gestori del territorio si siano generalmente dimostrati capaci di fornire sempre più cibo e materiali, non sono stati in grado di produrre servizi ambientali sufficienti. La società europea è fortemente preoccupata del conseguente deterioramento dell'ecosistema: perdita di biodiversità, degrado del paesaggio e inquinamento idrico e atmosferico. Con l'aumento della ricchezza è, infatti, aumentata anche la domanda di beni ambientali.

Il [disaccoppiamento](#) dell'aiuto agricolo dalla produzione, e il nuovo orientamento verso il mercato - introdotti dalla [riforma Fischler](#) - rischiano di ridurre l'*output* agricolo non destinato al mercato, nonostante l'aumento del sostegno allo [sviluppo rurale](#). L'agricoltore preferisce, infatti, produrre servizi commercializzati come alimenti e fibre, a servizi *non-traded* (non valorizzati dal mercato) come la protezione dell'aria, del suolo e dell'acqua, la biodiversità e il paesaggio culturale. Preferisce, cioè, essere ripagato in termini commerciali che soddisfatto per motivi naturalistici, soprattutto perché la natura generalmente non comporta profitti per chi la produce. L'insufficiente fornitura di servizi ambientali naturali è un caso tipico e frequente di [fallimento del mercato](#), che interessa la maggior parte delle aree europee. Ciò richiede una risposta attraverso un adeguato sistema d'incentivi per la fornitura di tali servizi. Considerato il carattere transfrontaliero della natura e delle strutture istituzionali in Europa, si evince che ci occupiamo di [beni pubblici](#) europei. Ciò implica che le politiche dell'UE, in particolare la [PAC](#) e la politica ambientale, debbano essere al centro della risposta all'insufficienza di servizi eco-sistemici. Una maniera di fornire beni ambientali è attraverso la fornitura diretta mediante *club* naturalistici o società. Un'altra è quella di incorporare i servizi ambientali come sottoprodotti delle normali attività agricole a fini commerciali. Il modo di fornitura ambientale attualmente più importante è costituito dai pagamenti pubblici della [PAC](#). Infine, esistono varie soluzioni di mercato per promuovere i servizi eco-sistemici: a) il *cap-and-trade* come il sistema europeo di scambio di quote d'emissione che stabilisce dei limiti alle emissioni per le aziende imprese agricole: chi li supera deve acquistare certificati di emissione da cedere a chi rimane sotto i limiti prescritti, b) il *floor-and-trade* che consente alle imprese agricole che superano una quota minima da destinare alla biodiversità di commerciare crediti con quelle che preferiscono invece di concentrarsi sulla produzione alimentare, c) un sistema di contropartite secondo il quale gli sviluppatori debbono acquistare in contropartita al degrado ambientale da essi causato servizi ambientali compensatori ai gestori del territorio che s'impegnano a fornire tali servizi in futuro (anche chiamato "habitat banking"), e d) i contratti per servizi ambientali prestati da gestori del territorio a enti pubblici o anche a società private. Chi dovrebbe sostenere i costi per produrre la valorizzazione e la tutela dell'ambiente? Per il momento, i costi del degrado ambientale sono pagati essenzialmente dai cittadini. I costi normativi legati all'attuazione dei regolamenti sono invece pagati dagli agricoltori, anche se il principio "chi inquina paga" non è spesso applicato in agricoltura. Si potrebbe chiedere ai consumatori di sostenere attraverso un aumento dei prezzi dei generi alimentari i costi sociali relativi al danno ambientale e alla riduzione di biodiversità causati dalla produzione alimentare, ma una tale misura avrebbe carattere regressivo. Restano allora tre altri metodi per sostenere i costi dei servizi ambientali forniti dall'agricoltore: (a) creare un mercato per tali servizi; (b) domandare al contribuente di finanziarne una parte; (c) fare affidamento nel finanziamento pubblico. Esistono forti ragioni per fare appello al bilancio dell'Unione, perché i servizi eco-sistemici sono normalmente per la loro stessa natura transfrontalieri, rappresentano interessi comuni dell'Unione, e interessano la competitività, e la coesione degli Stati membri, tutti elementi che, come le politiche agricola e ambientale sono competenza dell'Unione Europea. A scanso di equivoci, la fornitura di [beni pubblici](#) da parte degli agricoltori sarebbe sacrificata se i fondi della [PAC](#) fossero ridotti. Un taglio del primo pilastro, che rappresenta un sostegno essenziale al reddito agricolo, spingerebbe sia all'intensificazione che all'abbandono della produzione. Esso avrebbe un impatto negativo sull'ambiente e sulla qualità, come sarebbe anche il caso di un taglio dei fondi del secondo pilastro. Questo dei [beni pubblici](#) è il nuovo tema del dibattito di riforma della [PAC](#), sia per la Commissione sia per il [Parlamento europeo](#). Basti vedere la proposta della Commissione sulla riforma [PAC](#), il libro sull'agricoltura europea e le nuove sfide del Presidente della Commissione agricoltura al [Parlamento europeo](#) Paolo De Castro come pure i rapporti parlamentari di George Lyon sulla [PAC](#) post 2013 e di José Bové sulla filiera alimentare. Il ruolo del [Parlamento europeo](#) nelle deliberazioni sulle prossime [prospettive finanziarie](#) e la riforma [PAC](#) sarà decisivo, visto il debole sostegno riservato alla [PAC](#) nella Commissione Barroso, dove il Commissario Dacian Cioloș ha ben pochi alleati. Diversa è la situazione nel [Parlamento europeo](#), dove la [PAC](#) beneficia dell'appoggio del Partito popolare europeo (PPE), e ha in De Castro un presidente della Commissione agricoltura e [sviluppo rurale](#) che gode del rispetto di tutti i grossi partiti tradizionali e in George Lyon un *rapporteur* liberale che ha ottenuto largo appoggio al suo rapporto sulla [PAC](#) in quell'assemblea. Inoltre il *rapporteur* sulle [prospettive finanziarie](#) multi-annuali Reimer Böge è lui stesso un agricoltore che ben capisce e sostiene la [PAC](#). La posizione del [Parlamento europeo](#) assume ormai la massima importanza perché avrà l'ultima parola sulle nuove [prospettive finanziarie](#) e non sembra più disposto ad accettare nuove competenze per l'Unione senza i mezzi per realizzarle.

La nuova proposta di riforma

La proposta della Commissione sulla [PAC](#) fino al 2020 prevede tra l'altro: (a) un bilancio costante al livello attuale; (b) sostegno sia della produzione agricola, che dei servizi di ecosistema; (c) un primo pilastro essenzialmente "disaccoppiato" come base del reddito agricolo "regionalizzato", e suddiviso in tre parti: sostegno al reddito, componente ambientale e premio all'ettaro per le aree meno favorite (ex 2° pilastro); (d)

una redistribuzione del Pagamento unico d'azienda (tra stati, regioni e settori) con un livello minimo per le piccole aziende e un tetto per le grandi aziende (300mila euro); (e) limitazione dei pagamenti del primo pilastro agli agricoltori attivi; (f) conferma dei due pilastri ben distinti (senza accavallamento): il primo annuale e "top-down" (dall'alto al basso), il secondo multi-annuale, co-finanziato e "bottom-up" (dal basso verso l'alto), senza nuova [modulazione](#) obbligatoria; (g) un solo programma rurale per [regione](#), un solo fondo rurale, un solo controllo - come fino ad ora; (h) rinforzo della posizione degli agricoltori nella catena alimentare; (i) misure contro speculazioni eccessive; (l) una certa flessibilità con le *national envelopes* (le decisioni lasciate agli Stati membri) per il 1° e 2° pilastro. La proposta della Commissione riflette il recente concetto di [sicurezza alimentare](#) e sicurezza ambientale che è alla base del libro di Paolo De Castro e del Rapporto Lyon ma resta peraltro imprecisa terminandosi con la presentazione di tre possibilità: minimalista, radicale e intermedia - quella appunto proposta. Ciò lascia inevasa una serie d'interrogazioni. Una proposta più completa avrebbe potuto forse ridurre il rischio di un dibattito per e contro la [PAC](#) o scoraggiare una sua probabile [concentrazione](#) sulla redistribuzione di fondi. Non è fatta alcuna menzione della *Strategia Europa 2020*, anche se il periodo indicato nel titolo è lo stesso. Non è fatto riferimento al legame tra produzione alimentare e agro-energetica, agli strumenti di fornitura di servizi eco-sistemici, alle quote da destinare ai tre elementi del primo pilastro, o agli assi d'intervento rurale. Ma tutto sommato, il quadro strategico definito dalla proposta di riforma della [PAC](#) può essere condiviso, anche se molti dettagli importanti saranno resi noti soltanto con le proposte legislative.

Conclusione

L'agricoltura europea deve continuare a giocare il suo ruolo principale, quello di produrre cibo. La sua produttività dovrà aumentare per permettere all'Europa di continuare a contribuire alla [sicurezza alimentare](#) del mondo, ma deve farlo in modo più sostenibile. Ciò richiede almeno il mantenimento del bilancio agricolo attuale combinato con una nuova riforma della [PAC](#). In Europa abbiamo costantemente sottovalutato la scala dei servizi eco-sistemici, come pure la dimensione della risposta pubblica necessaria. Non si tratta semplicemente di conservare ambiente e biodiversità, ma di produrli. Per questo si deve però tener conto della realtà dei produttori di tali servizi nella loro qualità di gestori delle terre. Questi hanno bisogno di profitti, di mercati e d'incentivi specifici per produrre servizi eco-sistemici. Tali incentivi possono essere forniti sia da mercati "verdi", come per esempio il sistema europeo di scambio di quote di emissione (*Emission Trading Scheme*, dal quale l'agricoltura è stata inspiegabilmente esclusa), che da nuove misure della [PAC](#) e da modifiche di politiche complementari riguardanti per esempio l'ambiente (inclusa l'acqua), la concorrenza, la ricerca e l'innovazione e i [trasporti](#), che permettano di ottimizzare la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura. Bisogna soprattutto evitare politiche contraddittorie, come per esempio il sostegno agli agro-carburanti decretato nell'ambito della politica comunitaria per l'ambiente, ma contrario alla [sicurezza alimentare](#). Gli agricoltori dovranno essere compensati per il reddito mancante, o per il costo addizionale relativo alla produzione di servizi ambientali. Nuovi sistemi di gestione dovranno essere introdotti per lo sviluppo dello stoccaggio di carbonio, per la gestione degli insetti nocivi alle piante, e per l'inquinamento negli allevamenti zootecnici. Per questo ci vogliono appunto i mezzi finanziari e un relativo accordo su un nuovo sistema di "risorse proprie" come stipulato a Lisbona. Fino a che ci sarà insufficienza di redditi dal mercato, la sostenibilità della nostra agricoltura continuerà a dipendere dai finanziamenti pubblici e privati e dalla necessaria [assistenza tecnica](#) per permettere ai nostri gestori di terre di produrre effetti positivi sull'eco-sistema.

Note

(1) Ha per esempio sollevato obiezioni ad un accordo di libero scambio con il [Mercosur](#) in America Latina, che avrebbe conseguenze disastrose per i nostri agricoltori, come pure per l'ambiente.

Bibliografia

- De Castro, P. (2010): *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*, Donzelli Editore, Roma
- Draft Communication from the Commission COM (2010) of 29/09/2010, *The CAP towards 2020: meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*
- European Landowners Organisation (2008), *Land Management in the 21st Century*, Brussels

- Relazione del MPE José Bové (2010) per la Commissione per l'agricoltura e lo [sviluppo rurale](#) del [Parlamento europeo](#) sulle entrate eque per gli agricoltori: *migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, PE439.121v03-00
- Interim Report by MEP Reimer Böge (2010) for the Committee on Budgets on the proposal for a Council regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2007-2013, PE445.750v02-00
- Report by MEP George Lyon (2010) about the future of the Common Agricultural Policy after 2013, PE439.972v02-00
- RISE Foundation (2009), Rapporto della task force RISE su [beni pubblici](#) da terreni privati diretta dal professore Allan Buckwell, [\[link\]](#)
- United Nations (2003), Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Wellbeing, Island Press
- World Bank (2008), World Development Report 2008