

## **Documento di discussione sulla PAC dopo il 2020**

*22 giugno 2017*

La varietà dei sistemi agricoli nell'Unione Europea rappresenta una sfida per i *policy maker* e chiede loro una rinnovata capacità di tenere conto dei bisogni e delle aspirazioni di tutti gli attori dello spazio rurale e agricolo europeo: produttori, consumatori, istituzioni e territori.

La PAC del futuro dovrebbe guardare con attenzione a cosa può essere considerato oggi il "valore aggiunto" che un quadro di riferimento europeo può dare alle politiche agricole. A sessanta anni di distanza dai trattati di Roma la capacità di trasformare le specificità nazionali e locali in risorse condivise potrebbe dare nuovo smalto al ruolo della PAC come laboratorio fondamentale dell'integrazione europea.

Come società scientifica impegnata nel processo di creazione di conoscenza a sostegno della progettazione, realizzazione e valutazione della PAC, l'Associazione Italiana di Economia Agraria ed Applicata (AIEEA) intende contribuire al processo di riforma nella prospettiva di una ruralità diversificata e dinamica, dove differenti forme di agricoltura possano contribuire alla prosperità della società europea.

Questo documento di discussione è stato preparato nella primavera del 2017 da un gruppo di lavoro composto da alcuni soci di AIEEA che hanno partecipato alla consultazione pubblica sul futuro della PAC promossa dalla Commissione Europea. Lo scopo di questo documento è duplice. Se da un lato permette alla nostra Associazione di contribuire alla consultazione pubblica, intende anche costituire uno strumento utile per alimentare il dibattito sul futuro della PAC. Promuovere una riflessione approfondita sulla progettazione e lo sviluppo delle politiche agricole e rurali, con una particolare attenzione ai bisogni e alle aspettative dei cittadini italiani ed europei, fa parte degli scopi di AIEEA. Ci auguriamo che questo documento possa promuovere un ampio e fruttuoso dibattito sia all'interno della nostra comunità scientifica che nella società europea.

### *I problemi della PAC attuale*

Le funzioni che i cittadini europei riconoscono all'agricoltura vengono assolte in diversa misura e con un diverso peso dai diversi attori e territori. Le aziende agrarie più grandi e competitive garantiscono la sicurezza degli approvvigionamenti nella filiera alimentare e gestiscono la maggior parte dello spazio rurale. Anche se questo modello produttivo genera la maggior parte dell'*output* e dei redditi agricoli, esistono tuttavia anche altri modelli di agricoltura su piccola scala o alternativi che producono merci per il mercato e beni pubblici o sociali, spesso in aree marginali e fragili, come nei casi

dell'agricoltura urbana e periurbana, del crescente comparto dell'agricoltura sociale o delle forme di integrazione tra produttori e consumatori orientate alla sostenibilità delle economie rurali. Questi modelli di agricoltura si sviluppano a partire da differenti motivazioni personali e seguendo diversi incentivi economici.

A fronte di questa varietà di "agricolture" presenti in Europa, il quadro attuale della PAC fa essenzialmente riferimento ad un solo modello di agricoltura, di natura imprenditoriale e orientato al mercato, che non è in grado di rappresentare le altre forme di produzione agricola e di adattarsi alle caratteristiche delle aree rurali marginali e svantaggiate. La società europea si trova di fronte ad un ulteriore declino di queste forme di agricoltura, con il rischio di perdere molto più in termini di produzione di beni pubblici che di beni privati: economie locali e coesione sociale nelle aree marginali, elementi di valore del paesaggio collegati alla presenza di coltivazioni non più redditizie, il presidio del territorio nelle aree rurali.

La PAC attuale è articolata intorno a numerosi obiettivi e strumenti. Non è sempre chiara la corrispondenza tra impatti attesi e reali effetti delle politiche in termini di beneficiari, risorse finanziarie erogate, superficie agricola coinvolta etc.. Esistono problemi di sovrapposizione tra strumenti diversi e di conflitti tra strumenti e obiettivi che a loro volta creano problemi di efficacia e di efficienza. Le ragioni di una struttura così complessa possono essere individuate nelle pressioni esercitate dagli Stati membri, dai portatori di interesse e dalla Commissione stessa, ciascuno dei quali persegue specifici obiettivi. Tutto questo si traduce nell'uso di interventi multi-obiettivo (come nel caso del sostegno al reddito vincolato alla riduzione dell'impatto ambientale) che, secondo l'evidenza empirica disponibile, non sempre funzionano correttamente.

I pagamenti diretti sono il principale strumento all'interno della PAC attuale. Sono stati introdotti al fine di muovere verso un sostegno meno distorsivo dei livelli di produzione e dei flussi di commercio, più capace di raggiungere il suo *target* in termini di beneficiari e più equamente distribuito tra agricoltori e territori.

La principale giustificazione del sistema dei pagamenti diretti attualmente in vigore nell'Unione Europea è la fornitura di beni pubblici, che sono più efficacemente prodotti a livello sovra-nazionale. La riforma che ha definito la PAC 2014-2020, tuttavia, ha configurato un complesso sistema di pagamenti orientato sia al sostegno dei redditi che alla remunerazione di specifici comportamenti o di condizioni soggettive dei produttori. Questo approccio ha portato ad una scarsa coerenza tra obiettivi perseguiti con il sostegno (competitività dell'agricoltura europea, sostegno dei redditi agricoli e aumento dell'offerta di beni pubblici) e gli strumenti messi in atto (pagamenti ad ettaro collegati al possesso della terra).

Più in particolare:

- L'accresciuta variabilità dei redditi, dovuta all'effetto congiunto della volatilità dei prezzi di mercato e delle tendenze legate al cambiamento del clima, limita la capacità degli agricoltori di pianificare gli investimenti. Sebbene i pagamenti diretti mostrino un effetto positivo sulla propensione agli investimenti, essi rappresentano una forma di rendita quando i prezzi di mercato sono alti mentre sono incapaci di assicurare un reddito accettabile nel caso in cui i prezzi siano bassi.
- Le misure attivate hanno dimostrato una scarsa adattabilità alle differenze territoriali: le stesse regole si applicano per le zone montane e di pianura, per le aree urbane e periurbane, per differenti fasce climatiche. Le misure riservate alle aree svantaggiate, in particolare quelle a favore dell'agricoltura di montagna, si sono dimostrate inefficaci e sono rimaste praticamente inapplicate. Il loro fallimento è in gran parte spiegato da una dotazione insufficiente di risorse finanziarie e da una mancanza di coordinamento con le misure attivate nel secondo pilastro della PAC.
- La quota di pagamenti diretti riservata al *greening*, anch'essa erogata senza tenere conto delle differenze strutturali tra le aziende agrarie, si è rivelata scarsamente efficace nell'affrontare i problemi ambientali, producendo un impatto modesto.
- Le regole seguite nella quantificazione dei pagamenti individuali non corrispondono ad una distribuzione equa delle risorse finanziarie tra le aziende. Le piccole aziende agrarie sono sostanzialmente non considerate all'interno della PAC e sono fortemente discriminate rispetto a quelle grandi ed intensive. Inoltre la politica non tiene in considerazione il reddito totale delle famiglie agricole, riducendo così l'efficacia del *targeting* del sostegno dei redditi.
- Il *mix* di sostegno dei redditi, incentivi e complesse regolamentazioni rendono i costi di transazione nel settore molto alti. Una quota significativa delle risorse finanziarie viene trattenuto da figure intermedie che svolgono un'efficace azione di *lobby* per il mantenimento dello *status quo*.
- Le regole di condizionalità e gli obblighi burocratici, sostenibili per le aziende grandi e strutturate, diventano molto spesso un adempimento complesso e gravoso per le piccole attività agricole.
- Il sistema dei pagamenti diretti collegato al possesso della terra influenza i prezzi sul mercato fondiario, riducendo le opportunità di accesso alla terra per i giovani agricoltori, con un conseguente effetto negativo sull'efficacia delle politiche finalizzate all'introduzione di innovazioni in agricoltura.

### *Raccomandazioni per la riforma*

La PAC del futuro dovrebbe far corrispondere agli obiettivi relativi al sistema agroalimentare gli obiettivi di livello superiore perseguiti dall'Unione Europea e dagli

Stati Membri, per far fronte ad una realtà in rapido cambiamento, sempre più complessa e globale.

Un punto di grande rilevanza dovrebbe essere la ricerca di un migliore coordinamento tra la PAC e le politiche più strettamente collegate ad essa, come quelle relative all'alimentazione e alla salute, alla promozione della bioeconomia, alla generazione e diffusione dell'innovazione, all'ambiente e al cambiamento climatico e a tutte quelle politiche che affrontano problemi sociali come i flussi migratori e la condizione dei giovani.

L'innovazione sarà un aspetto chiave della futura strategia dell'Unione Europea e dovrebbe avere un ruolo maggiore nella nuova PAC. Ciò dovrebbe avvenire non solo attraverso misure che incoraggino l'adozione di innovazioni nelle aziende o nelle filiere integrate di produzione, ma anche attraverso una migliore organizzazione del Sistema Agricolo per la Conoscenza e l'Innovazione. Accanto alle innovazioni tecnologiche dovrebbero essere considerate anche le innovazioni sociali. Nella nuova PAC l'ingresso nel settore, soprattutto di giovani agricoltori e nuovi attori, e gli investimenti dovrebbero essere meglio collegati alle azioni per l'innovazione.

Dovrebbe essere perseguita una migliore armonizzazione tra la PAC e le politiche nazionali. Il raggiungimento di un minimo e dignitoso livello di benessere degli agricoltori e delle popolazioni rurali dovrebbe essere garantito mediante le politiche fiscali e sociali dei singoli stati. La PAC dovrebbe piuttosto prendere in considerazione i fattori che hanno un impatto sul reddito agricolo e che non possono essere affrontati nè a livello individuale, nè regionale o nazionale, come ad esempio la variabilità dei prezzi o la crescita dei rischi ambientali, e costituire una base comune per le politiche commerciali oltre che per garantire la sicurezza alimentare, la qualità della nutrizione e la salubrità degli alimenti all'interno del mercato comune europeo.

Un aspetto nevralgico riguarda la necessità di assicurare coordinamento e massa critica alle misure adottate. Da questo punto di vista gli incentivi dovrebbero essere assegnati in misura crescente alle comunità o a iniziative collettive piuttosto che a singoli agricoltori, avviando la transizione da una "PAC degli agricoltori" verso una "PAC dei territori". Questo approccio potrebbe incrementare la resilienza dei sistemi rurali nella produzione di beni pubblici oltre che privati, dal momento che i primi sono spesso locali e richiedono il coordinamento degli attori di una determinata area. Il quadro delle politiche future dovrebbe essere caratterizzato da un approccio territoriale, capace di coinvolgere soggetti diversi intorno a progetti e obiettivi comuni. Una PAC semplificata dovrebbe sempre più basarsi su un approccio di tipo contrattuale a favore di chiunque sia capace di realizzare gli obiettivi prefissati (ben definiti, misurabili e coerenti con una strategia nazionale). La produzione di beni pubblici attraverso il mercato o basata su azioni intraprese da comunità dovrebbe essere sostenuta in tutti i casi possibili, anche mediante nuovi approcci alla regolamentazione.

La conservazione della "diversità" dei sistemi agricoli e rurali dovrebbe essere inclusa tra gli obiettivi della PAC. Ciò significa innanzitutto introdurre una più chiara visione delle diversità esistenti tra i sistemi e all'interno dei sistemi. I differenti ruoli svolti dalle aziende agrarie professionali e orientate al mercato e le altre tipologie di azienda richiedono tipi di azione diversificati. Le forme di sostegno dovrebbero essere sempre più differenziate sulla base delle tipologie aziendali. Il ruolo delle aziende professionali è la produzione di cibo ed di altre merci agricole in modo competitivo e sostenibile; per queste aziende la PAC deve soprattutto mettere in atto misure per la stabilizzazione dei redditi agricoli e dell'occupazione e per incoraggiare gli investimenti in innovazione e per la crescita delle dimensioni aziendali. Viceversa, la funzione pubblica svolta da forme alternative di agricoltura nel rafforzare la società rurale e proteggere l'ambiente dovrebbe essere riconosciuta dalla PAC e incoraggiata all'interno di progetti territoriali.

La PAC dovrebbe accrescere la sua flessibilità, per affrontare con rapidità i cambiamenti nell'ambiente economico e sociale internazionale. Dovrebbe essere assicurata una maggiore libertà di adattare le politiche comuni alle specifiche condizioni nazionali, regionali e locali, insieme all'adozione di un approccio adattativo nella realizzazione delle procedure amministrative, con l'obiettivo di accrescere l'efficacia delle misure e ridurre i costi burocratici, specialmente nelle politiche per lo sviluppo rurale. Allo stesso tempo un più forte collegamento con gli impatti ambientali più facilmente misurabili a livello territoriale (con la predisposizione di incentivi per il raggiungimento di target prefissati) dovrebbe garantire un adeguato impegno dei governi nazionali, regionali e locali sulla sostenibilità dell'agricoltura.

Le questioni legate al lavoro e gli obiettivi sociali dovrebbero essere rinforzati all'interno della PAC (flussi migratori, aree marginali, ingresso di nuovi agricoltori) e la regolamentazione relativa al lavoro e all'uso della terra dovrebbe essere migliorata per raggiungere una maggiore sostenibilità. Tra gli obiettivi della PAC dovrebbe essere incluso anche il mantenimento dell'occupazione nelle aree remote e interne.

Un problema rilevante che non è affrontato adeguatamente dalla PAC attuale riguarda l'organizzazione degli agricoltori e il loro basso potere contrattuale all'interno della filiera. Rafforzare il coordinamento dell'offerta richiederà ulteriori sforzi. L'aumento del potere contrattuale degli agricoltori nella filiera dovrebbe essere perseguito assieme a un maggiore coinvolgimento dei consumatori come attori attivi del sistema agroalimentare. Una PAC dei territori potrebbe favorire il collegamento tra i programmi per la promozione di una alimentazione più salubre e le strategie delle filiere agroalimentari locali, oppure potrebbe introdurre incentivi e opportunità formative indirizzate ai consumatori per incrementare la domanda di prodotti a marchio europeo (DOP, IGP e biologici) e la sostenibilità dei comportamenti di consumo. Allo stesso tempo il coordinamento all'interno delle filiere è un fattore determinante per la

competitività sui mercati internazionali; da questo punto di vista dovrebbe essere posto tra le priorità, con azioni coerenti per la penetrazione dei mercati, per la protezione dei prodotti con origine geografica e per l'innovazione.