***La politica agricola comune***

Introduzione

Nel 1957 il Trattato di Roma sancisce la creazione della Comunità economica europea (CEE) e nel 1962 nasce la prima politica di integrazione europea (PAC). La Politica Agricola Comune (PAC), rappresenta il principale strumento di indirizzo politico e di gestione finanziaria in materia di agricoltura.

Il Trattato di Roma prevede una politica agricola comune per:

* riconoscere un prezzo minimo alle derrate agricole e alimentari
* orientare gli agricoltori verso una maggiore capacità produttiva
* un’organizzazione comune dei mercati agricoli.

Nel tempo, le esigenze della società e del mercato sono mutate e, di conseguenza, anche lo scopo della PAC cambia. La forza della PAC, infatti, va al di là dell’agricoltura, poiché coinvolge diversi settori correlati: salubrità e qualità degli alimenti, cura del paesaggio e salvaguardia dell’ambiente, tutela delle comunità, ecc.

Infatti, nel corso degli anni, la PAC ha subìto numerose riforme per adattarsi alle mutevoli sfide del settore agricolo e alimentare, tra cui: nel 1970, la modernizzazione degli allevamenti; nel 1980, l’adeguamento della produzione in base alle esigenze del mercato; nel 1992, il passaggio dal sostegno al mercato al sostegno ai produttori; nel 2008, l’introduzione della valutazione dello stato di salute; e nel 2013, una riforma che ha riguardato il periodo di programmazione 2014-2020, con l’introduzione del principio di “ecosostenibilità” dei pagamenti per le aziende, una maggiore equità nella distribuzione del sostegno agli agricoltori e un sostegno specifico per gli agricoltori maggiormente in difficoltà.

Nel dettaglio:

I punti principali della riforma *MAC SHARRY* sono: la riduzione dei prezzi agricoli garantiti, la compensazione degli agricoltori con pagamenti per ettaro e il sostegno agli agricoltori che rispettano l’ambiente. Si inizia, infatti, ad affermarsi l’importanza della sostenibilità della produzione agricola.

Rimangono aperte, però, le seguenti questioni: insostenibilità finanziaria della PAC e la mancanza di equilibrio tra il sostegno al mercato e le misure per l’ambiente.

La riforma *FISCHLER* rappresenta un punto di svolta in quanto vengono introdotte delle novità come il disaccoppiamento degli aiuti (i finanziamenti PAC sono indipendenti dalle quantità prodotte e legati al numero di ettari coltivati), il legame tra l’erogazione dei pagamenti diretti e il rispetto della “condizionalità”, cioè dell’osservanza di vincoli finalizzati alla tutela ambientale, alla sicurezza alimentare, al benessere animale e al mantenimento dei terreni in buone condizioni. Infine, la Politica di Sviluppo Rurale diviene una parte importante della PAC.

Nel *2013*, la Politica agricola comune è stata oggetto di un’altra importante riforma: anche se l’obiettivo principale di questa riforma era quello di rispondere alle nuove sfide del settore agricolo, la PAC è stata adattata per rafforzare il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso la promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

La PAC attualmente in vigore è stata la prima ad essere approvata con la procedura di co-decisione dal Parlamento Europeo, dal Consiglio dell’UE e dalla Commissione Europea. È stata il frutto di trattative lunghe due anni, iniziate a ottobre 2011, quando la Commissione Europea ha presentato le proposte dei nuovi Regolamenti. Il negoziato si è concluso il 26 giugno, ma il Parlamento Europeo approva il 20 novembre 2013 in via definitiva i Regolamenti della nuova Politica Agricola Comune, in vigore per il settennio 2014-2020.

Le novità introdotte nel **primo pilastro** (aiuti diretti) dalla PAC 2014 - 2020:

* lo **stop agli aiuti disaccoppiati**: tali aiuti sono sostituiti da un nuovo sistema di pagamenti diretti, con una soglia minima di aiuto agli agricoltori, per una distribuzione più uniforme delle risorse sulla superficie agricola di ciascuna Regione;
* **l’agricoltura deve essere produttrice di beni pubblici**, soprattutto ambientali. Infatti, i beneficiari devono adottare pratiche agricole in linea con la tutela dell’ambiente e del clima;
* il **sostegno solo agli agricoltori attivi**, ovvero a coloro che praticano l’attività agricola;
* **le aziende agricole ammesse nel regime dei pagamenti diretti** ai sensi del Regolamento (UE) 1307/2013 **hanno l’obbligo di rispettare la condizionalità** per non incorrere in riduzioni o esclusioni dei pagamenti stessi. I requisiti obbligatori della condizionalità, infatti, costituiscono la baseline a partire dalla quale vengono identificati gli impegni aggiuntivi del greening, cd. pagamento o aiuti verdi, nonché gli impegni volontari del secondo pilastro;
* il **Greening** incide per il 30% del totale delle risorse nazionali disponibili. I criteri in base ai quali vengono dati gli aiuti verdi sono la diversificazione delle colture (almeno due colture per i terreni fino a 30 ettari e almeno tre colture sopra i 30 ettari), il mantenimento dei prati e pascoli permanenti esistenti e l’identificazione di aree di interesse ecologico;
* il **pagamento annuale supplementare ai giovani agricoltori** della durata massima di 5 anni spettante ai titolari di aziende agricole aventi meno di 40 anni.

Le misure del greening e, in particolare, la misura di mantenimento dei prati-pascoli permanenti e quella di conservazione delle aree benefiche per la biodiversità hanno un impatto positivo sulle emissioni. Si stima che tali misure hanno ridotto le emissioni del 2% su base annua in tutta l’UE.

Il **secondo pilastro** è finanziato tramite il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), con la compartecipazione degli Stati Membri, per una percentuale minima del 20%.

Le novità introdotte nel **II pilastro** riguardano l’introduzione del **principio della flessibilità tra i pilastri**, dando la possibilità agli Stati Membri di trasferire allo Sviluppo Rurale fino al 15% delle risorse annuali destinate agli aiuti diretti.

Gli Stati Membri e le Regioni elaborano le proprie strategie e i propri Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), per adattare la PAC alle caratteristiche specifiche dei territori.

La selezione di misure presenti nei Programmi di sviluppo rurale sono destinate ad aiutare gli agricoltori a modernizzare le loro aziende e a diventare più competitivi, a proteggere l’ambiente e a contribuire alla diversificazione delle attività agricole e non agricole e alla vitalità delle comunità rurali.

La Politica di Sviluppo Rurale deve contribuire anche a realizzare gli obiettivi degli altri fondi strutturali UE, in particolare il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE), che sono gestiti in un unico Quadro Strategico Comune (QSC).

Le risorse assegnate nella PAC 2014-2020

**All’Italia è stata assegnata la dotazione di circa 52 miliardi di euro in 7 anni**. Per il **I pilastro** (aiuti diretti) sono stati messi a disposizione **circa 27 miliardi di euro totali**, ovvero circa 4 miliardi di euro l’anno, completamente finanziati dall’Europa.

Per il **II pilastro**, invece, sono stati messi a disposizione per finanziare le misure dello Sviluppo rurale **circa 21 miliardi di euro,** quindi circa 3 miliardi di euro l’anno. Tali risorse sono stanziate per la metà da Fondi europei e per la metà da una quota nazionale.

**A questi 48 miliardi totali va aggiunta una quota relativa ai finanziamenti dell’OCM** (Organizzazione comune di mercato) **di circa 4 miliardi di euro.**

Nella slide proposta si analizza il contributo dei due pilastri sulla riduzione delle emissioni di gas serra dall'attività agricola, sul carbon stock, sulla riduzione della vulnerabilità dell'agricoltura ai cambiamenti climatici e sul rafforzamento della capacità dell'agricoltura stessa di fornire servizi di adattamento e di mitigazione. **L'efficacia delle misure della PAC potenzialmente utili per l'adattamento climatico è stata probabilmente ostacolata dall'assenza di logiche di intervento chiare ed efficaci.** Infatti, è molto debole l'integrazione fra le misure del primo pilastro utili all'adattamento (come il greening e il criterio della condizionalità inerente le buone condizioni agronomiche e ambientali) e quelle dello sviluppo rurale. Inoltre, **misure come i pagamenti agro-climatico-ambientali e l’agricoltura biologica sono state associate troppo spesso a obiettivi di gestione ambientale molto ampi** (biodiversità, acqua e gestione del suolo), piuttosto che esplicitamente a priorità di adattamento, anche se indirettamente determinano comunque dei benefìci in termini di adattamento.

L’attenzione al clima nella PAC 2014-2020 si osserva in tre strumenti strategici: gli impegni per il greening, cd. “pagamento verde”, e quelli della condizionalità nel primo pilastro e la priorità climatica inserita nel secondo pilastro alla quale poter ricondurre un mix di misure dello sviluppo rurale, tra cui quella dei pagamenti agro - climatico - ambientali, di nuova introduzione.

Nel secondo pilastro, la mitigazione dei cambiamenti climatici è perseguita attraverso la Priorità 5 “*Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale*”, le relative focus area  5D “*Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura*” e 5E “*Promozione della conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale*” e, infine, indirettamente, attraverso la Priorità 4. **Le risorse complessivamente programmate a livello nazionale per il raggiungimento dell’obiettivo climatico ammontino ad un totale di circa 4.973 milioni**, derivanti dalla sommatoria di 3.629 milioni per la Priorità 4, di 723 milioni per la Priorità 5, di circa 329 milioni per la Priorità 3 (ovvero il 40% del totale previsto per la Focus Area 3B “*Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali*”) e di circa 292 milioni per la Priorità 6 (risultante dal 40% del totale previsto per la Focus Area 6B “*Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali”*.

**La priorità 4 dispone del 73% circa delle risorse programmate a livello nazionale per il raggiungimento dell’obiettivo climatico** ed ha portato, all’attivazione di undici misure, principalmente i pagamenti agro-climatico-ambientali (M10), agricoltura biologica (M11) e indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (M13).

**La Priorità 5**, invece, **dispone di circa il 14% delle risorse programmate a livello nazionale per il raggiungimento dell’obiettivo climatico** ed ha contributo ad attivare undici misure, specialmente gli investimenti in immobilizzazioni materiali (M4) e per investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale, nonché la mitigazione dei potenziali ecosistemi forestali (M8).

A livello regionale, le prime cinque regioni in termini di risorse destinate all’obiettivo climatico risultano essere la Sicilia, con circa 664 milioni di euro, seguita da Campania (507 milioni), Puglia (438 milioni), Calabria (335 milioni) e Sardegna (273 milioni). Invece, le cinque regioni con meno risorse impegnate in priorità e focus area che contribuiscono all’obiettivo climatico sono la Valle d’Aosta con circa 37 milioni, il Molise (43 milioni), il Friuli-Venezia Giulia (54 milioni), la Liguria (57 milioni) e l’Abruzzo (89 milioni).

Tale risultato è in parte dipeso dalla necessità, rispetto al passato, di maggiori capacità di programmazione strategica, di interdisciplinarietà e, anche, di acquisire competenze nuove da parte di chi programma e di chi beneficia dei sostegni.

La PAC post 2020

**La futura politica agricola sarà tenuta a svolgere un ruolo di primo piano per incrementare la sostenibilità del settore agricolo**, attraverso una serie di strumenti che, contestualmente allo sviluppo sociale delle aree rurali e alla competitività delle aziende agricole, siano in grado di contribuire, tutti insieme e in modo sinergico e coordinato al raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici. Infatti, **occorre consolidare il ruolo di custode dell’ambiente da parte dell’agricoltura nel perseguimento degli obiettivi dell’Accordo di Parigi e dell’Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile.**

La “*nuova architettura verde*” della PAC post 2002 si basa su tre distinte componenti, fra di loro sinergiche e complementari che, insieme, hanno l’obiettivo di innalzare il livello complessivo di ambizione ambientale.

Tali componenti sono:

1. **la condizionalità rivisitata e rafforzata** rispetto a quella attualmente in vigore, che include anche gli attuali impegni previsti dal greening. Il greening, infatti, viene eliminato poiché non aveva sortito gli effetti desiderati in termini di ambiente e clima. I requisiti del greening, in realtà, rappresentano delle buone pratiche già attuate dalla maggior parte degli agricoltori;
2. **l’introduzione di un** **regime ecologico o “*ecoschema*”** come componente dei pagamenti diretti la cui attivazione è obbligatoria da parte degli Stati membri e il cui utilizzo è facoltativo per i singoli agricoltori. Il regime ecologico deve rispettare alcuni requisiti, ovvero deve andare oltre i criteri della condizionalità, andare oltre i requisiti minimi previsti per l’utilizzo dei fertilizzanti, dei prodotti fitosanitari e delle regole sul benessere degli animali ed essere differenti rispetto agli impegni agroambientali del PSR e fungere per questi ultimi eventualmente da “livello base” di impegno;
3. le **misure agro - climatico - ambientali** nell'ambito dello sviluppo rurale.