

# PAC

## Politica Agricola comunitaria

*Nasce con il trattato di Roma del 1957*

**La prima PAC** aveva come obiettivo lo sviluppo dell'agricoltura, il sostegno dei redditi agricoli, la stabilizzazione dei mercati ed il raggiungimento dell'autosufficienza alimentare.

Le azioni principali furono quelle della politica dei prezzi e dei mercati che originariamente offriva un elevato sostegno di prezzo alle principali produzioni comunitarie attraverso il meccanismo del prezzo obiettivo (indicativo) e del prezzo di intervento, insieme alla fissazione di barriere doganali che impedivano l'accesso al mercato interno di prodotti ad un prezzo inferiore a quello indicativo (prezzo soglia)

**AUTORE: VALERIA SODANO**

### **Effetti:**

Aumento dell'offerta agricola  
Produzioni intensive e effetti ambientali  
Maggiori prezzi pagati dai consumatori  
Effetti di trade creation and trade distorsion  
Depressione del prezzo mondiale per quei prodotti che rappresentavano una quota ragguardevole del mercato mondiale (effetto da "paese grande")

### **Col tempo**

Aumento delle eccedenze  
Aumento della spesa pubblica  
Aumento delle distorsioni sul mercato mondiale

### **Gli interventi correttivi:**

Organismi nazionali di intervento per il ritiro delle eccedenze (AIMA e AGEA in Italia). Aiuti alla trasformazione. Quote. Set aside (ritiro delle terre arative dalla coltivazione)...

## Verso la riforma della PAC

Rapporto Thorn 1981, Libro verde 1985, Piano Delors 1987.

### La riforma

**-Riforma McSharry 1992, -Agenda 2000, 1997, -la Riforma di Medio Termine (Fischler), 2003.**

*La Riforma McSharry* prevedeva l'allineamento dei prezzi interni all'Unione a quelli dei mercati mondiali, passando dal sostegno dei prezzi all'aiuto diretto (disaccoppiato dalla produzione, decoupling) . Inoltre si definiscono le misure di accompagnamento le misure di accompagnamento: misure agroambientali, reg 2078/92; per la forestazione di terre ex-seminativo , Reg 2080/92; per il prepensionamento, Reg 2079/92.

Intanto a seguito dell' approvazione dell'Atto Unico nel 1985 che sanciva principio della coesione economica e sociale (riduzione degli squilibri interni), si era iniziata a delineare la politica dello sviluppo rurale

**Con l'Agenda 2000** si accentuano le misure di riforma ed inoltre si inizia e dare maggiore rilevanza alle politiche per lo sviluppo rurale.

**Nel'ambito delle politiche per lo sviluppo rurale le politiche per l'agricoltura vengono intese come politiche per il territorio e l'intera comunità e vengono integrate nelle politiche regionali.**

**Le politiche per lo sviluppo rurale in parte rappresentano l'evoluzione delle politiche strutturali, il secondo ambito di azione, fin dall'origine della PAC** *(sebbene le politiche strutturali avessero sempre affiancato le politiche dei prezzi e dei mercati, esse avevano comunque assorbito una quota ridottissima dei fondi, anche dopo il famoso memorandum Mansholt del 1968 che rilanciava gli obiettivi strutturali, allora intesi prevalentemente come aumento della dimensione media di impresa e miglioramento del capitale meccanico, infrastrutturale e umano).*

Tra gli interventi strutturali degli anni settanta ricordiamo la direttiva montagna e zone svantaggiate, il sostegno all'associazionismo ed i premi ai giovani agricoltori.

## **Il Reg 2052/88 sanciva la riforma dei fondi a finalità strutturale.**

Il territorio della Comunità venne classificato in base a cinque obiettivi: ob 1 regioni in ritardo di sviluppo con il Mezzogiorno, ob 2 zone urbane in declino industriale con problemi di occupazione, ob. 3 zone affette da disoccupazione di lunga durata, ob. 4 promuoveva l'inserimento professionale dei giovani. L'ob 5a adeguamento delle strutture agrarie. Ob.5b promuovere lo sviluppo rurale.

Gli obiettivi 1 e 2 si stabilì fossero competenza del Feasr (fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e del Fse (fondo sociale europeo), gli obiettivi 3 e 4 del Fse, l'ob 5a del FEOGA (fondo europeo orientamento e garanzia per l'agricoltura) e l'ob 5b di tutti e tre i fondi.

Successivamente gli obiettivi sono stati ridotti a tre.

## **Con la Conferenza di Cork del 1996 nasce la nuova politica per lo sviluppo rurale.**

Con Agenda 2000 gli aiuti non sono più legati a singoli progetti ma a programmi pluriennali per lo sviluppo rurale integrato.

Mano a mano si è proceduto al decentramento sia della progettazione che della gestione degli interventi. L'esperienza di avvio di programmi di sviluppo rurale integrati basati sul decentramento gestionale è stata quella dei Leader I, II e Plus.

Negli ultimi dieci anni i piani regionali di sviluppo rurale sono stati predisposti insieme ai piani zionali agroambientali (piani 1994/99, 200/06). I piani sono stati legati all'identificazione di un territorio di riferimento e la loro progettazione e implementazione è avvenuta attraverso il coinvolgimento delle istituzioni, del settore privato e della società civile locali, con un processo di bottom-up, ed il principio del co-finanziamento comunitario che richiede che un progetto non riceva aiuti pubblici dai singoli stati.

**Negli ultimi anni la PAC è divenuta una politica comune sempre più di rilievo secondario rispetto ad altre politiche comuni dell'Unione Europea, quali le norme per la protezione dell'ambiente e delle foreste, la tutela della salute dei consumatori, la normativa sulla concorrenza, le politiche di coesione.**

**Tra le norme ambientali che hanno avuto ricadute sulla PAC ricordiamo:**  
direttiva nitrati, 91/676

- Il codice di buone pratiche agricole (reg 1750799 art 28)
- Le misure agoambientali nell'ambito della politica strutturale, e il set-aside.
- Il reg. sull'agricoltura biologica.
- Il programma LIFE (strumento finanziario europeo per l'ambiente, distinto in LIFE ambiente, LIFE natura e LIFE paesi terzi).

**Con il reg 1782/2003 (riforma di medio termine o riforma Fischler)**

vengono definiti i criteri ambientali cogenti che sono alla base dei finanziamenti PAC (premio unico aziendale), come il principio di condizionalità.

La politica ambientale europea comprende la difesa del suolo, la preservazione delle acque dolci, la purezza dell'aria.

Per quel che riguarda **l'acqua** l'agricoltura è uno dei settori maggiori utilizzatori d'acqua (il primo nel SUD). Nel 2000 è stata emanata la direttiva 60n sulle acque che si propone il raggiungimento di un buon stato ecologico dei corpi idrici superficiali e sotterranei, la preservazione della funzione ecologica dei corsi d'acqua, la considerazione del valore sociale ed economico dell'acqua.

Nell'ambito della **gestione sostenibile dei sistemi forestali** l'Unione Europea opera attraverso:

- Il sostegno alla gestione sostenibile delle foreste nel quadro della programmazione dello sviluppo rurale, per mezzo di integrazioni di reddito.
- La protezione delle foreste nel quadro della rete comunitaria Natura 2000.
- Il sostegno agli investimenti nella filiera del legno.
- Lo sviluppo di tecnologie pulite nell'ambito delle attività di ricerca finanziate dall'Unione.



## Pac e politica regionale 1

Nel rispetto del principio di solidarietà l'UE impegna attualmente oltre un terzo del proprio bilancio per ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni ed i divari economici tra i cittadini.

Attraverso la politica regionale l'UE contribuisce a:

Riassorbire il ritardo delle regioni svantaggiate.

Favorire la riconversione delle zone industriali in crisi.

Favorire la diversificazione economica delle aree rurali indebolite dal declino delle attività agricole.

Riqualificare i quartieri urbani in stato di abbandono e degrado.

Alla stregua delle azioni per lo sviluppo rurale, le azioni di politica regionali sono basate sul partenariato e sull'azione decentrata.

I settori interessati sono le attività produttive (assistenza alle imprese, sviluppo rurale, turismo).

Le infrastrutture (trasporti, telecomunicazioni, energia).

L'ambiente (infrastrutture, riqualificazione, pianificazione).

La formazione professionale.

La creazione di posti di lavoro e l'inserimento sociale delle fasce deboli della popolazione.

## Pac e politica regionale 2

Nel periodo 2000/2006 la politica regionale è stata attuata attraverso le risorse dei quattro fondi strutturali:

Fondo europeo di sviluppo regionale, Fesr.

Fondo sociale europeo, Fse.

Sezione orientamento del fondo orientamento e garanzia in agricoltura, Feoga.

Strumento finanziario di orientamento per la pesca, Sfop.

In particolare la sezione orientamento del Feoga sostiene l'iniziativa Leader+ per l'innovazione nei territori rurali e l'asse di intervento dedicato ai "sistemi locali di sviluppo" all'interno dei Programmi Operativi Regionali (Por) delle regioni in ritardo di sviluppo (per l'Italia: basilicata, Calabria, Campania, Sardegna, Puglia e Sicilia).

***Nelle altre regioni gli strumenti di programmazione sono i Psr.***

***A partire dal 2008 (programmazione 2007/2013) la programmazione per lo sviluppo rurale è affidata ad un solo strumento finanziario, il Fesr (fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).***

## La Nuova PAC, 2007/13

La nuova PAC ha obiettivi completamente rinnovati rispetto al passato, perseguiti con una profonda modifica degli strumenti adottati .

***Gli obiettivi centrali delle riforme possono essere riassunti in quattro parole chiave:***

**SOSTENIBILITÀ ESTERNA, COMPETITIVITÀ, MULTIFUNZIONALITÀ E SVILUPPO RURALE.**

**La sostenibilità esterna** della PAC - che l'Unione Europea intende perseguire indipendentemente dall'esito dei negoziati internazionali - è stata accresciuta attraverso la riforma dei meccanismi di sostegno, con il passaggio da aiuti distorsivi del mercato ad aiuti meno o niente affatto distorsivi, compatibili con le regole degli accordi commerciali internazionali, e il trasferimento della maggior parte del sostegno dalle scatole gialla e blu alla scatola verde.

**L'obiettivo della competitività** è perseguito con l'eliminazione della maggior parte degli aiuti accoppiati, il loro **disaccoppiamento**, la riduzione dei **prezzi istituzionali** del latte e dello zucchero e la progressiva eliminazione dell'intervento pubblico. In prospettiva questo obiettivo porterà ad una progressiva eliminazione di tutte le forme di intervento.

**La promozione della multifunzionalità** dell'agricoltura ovvero la risposta ai nuovi bisogni collettivi (sicurezza alimentare, ambiente, benessere degli animali, salvaguardia del patrimonio culturale e del ruolo sociale dell'agricoltura europea) è stata concretizzata attraverso l'introduzione della [condizionalità](#).

**Il valore ed il ruolo delle economie locali** nelle zone rurali sono sostenuti attraverso il miglioramento degli strumenti della politica di [sviluppo rurale](#) e l'aumento delle risorse, tramite la [modulazione](#).

**Nel quadro finanziario dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013, la spesa per la PAC si trova nella seconda rubrica di spesa, a differenza dei precedenti periodi di programmazione, in cui è sempre stata la prima.**

In precedenza, inoltre, la rubrica di spesa aveva lo specifico titolo di "EM>Agricoltura". Nel quadro finanziario 2007-2013, invece, **non c'è più una rubrica "Agricoltura", ma la PAC è all'interno di una rubrica intitolata "Conservazione e gestione delle risorse naturali" insieme a "Pesca e Ambiente".**

Dal punto di vista finanziario, gli stanziamenti della PAC passano dal 43% delle risorse globali del bilancio 2006 al 35% previsto per il 2013. La riduzione del peso della PAC è imputabile prevalentemente al primo pilastro, che passa da una quota del 36% degli stanziamenti globali 2006 al 30% nel 2013

Anche l'architettura giuridica della PAC è completamente cambiata e, in futuro, si reggerà su **DUE PILASTRI E QUATTRO REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO** (figura 1).

**Il primo pilastro** si occuperà di due temi:  
gli **interventi di mercato**, che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli;  
I **pagamenti diretti** agli agricoltori.

**Il secondo pilastro** promuoverà lo **sviluppo rurale**.

**Il primo regolamento** riguarda il finanziamento della **PAC** (Reg. CE n. 1290/2005), che stabilisce le norme per il funzionamento dei due fondi agricoli: il **FEAGA** (fondo europeo agricolo di garanzia, istituito nel 2005 e operativo dal 2007) e il **FEASR**.

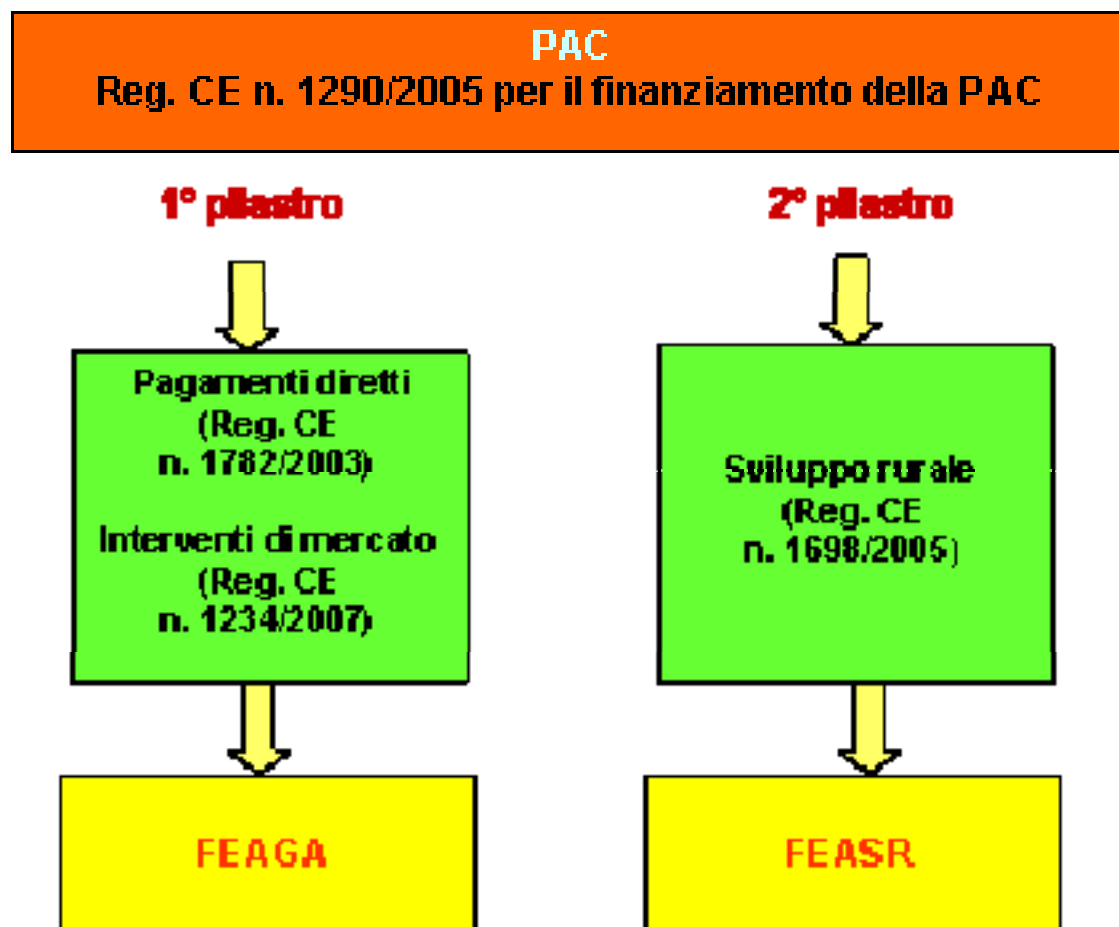
**Il secondo regolamento** è quello dell'OCM unica (Reg. CE n. 1234/2007) che stabilisce le norme per gli interventi di mercato.

*Il terzo regolamento* riguarda i pagamenti diretti (Reg. CE n. 1782/2003) e stabilisce le norme per tutti i pagamenti accoppiati e disaccoppiati della PAC.

*Il quarto regolamento* è quello dello sviluppo rurale (Reg. CE n. 1698/2005), che detta le regole per il secondo pilastro della PAC e per la programmazione e gestione dei Programmi di sviluppo rurale.

Gli interventi di mercato sono stati fortemente ridimensionati, mentre i pagamenti diretti sono stati quasi interamente disaccoppiati e trasformati in una nuova forma di sostegno, *il pagamento unico aziendale* (PUA) ; il secondo pilastro è stato semplificato nella programmazione 2007-2013, con l'inclusione dell'iniziativa Leader, e sono state rafforzate la programmazione attraverso **l'approccio strategico, e la valutazione.**

Figura 1 – PAC: due pilastri e quattro Regolamenti Gli interventi di mercato: un taglio netto con il passato





## CONDIZIONALITÀ

Introdotta con il Reg. Ce. 1782/03, la condizionalità rappresenta uno degli strumenti principali con cui l'Unione Europea ha proceduto all'inclusione delle tematiche ambientali a livello di politica agricola comunitaria.

Il principio su cui si basa lo strumento è che **il sostegno finanziario di cui gli agricoltori godono è un corrispettivo dei servizi ambientali che naturalmente l'agricoltura fornisce, atteso che le pratiche agricole rispettino la legislazione esistente e le norme di "buona pratica".**

Nell'applicazione di questo principio, l'Unione europea dispone di uno strumento in più per assicurare in tutti gli stati membri l'applicazione di varie Direttive già presenti non solo in materia di ambiente, ma anche di conservazione della natura, di sanità e benessere animale e di sicurezza alimentare.

*Il regolamento 1782/03 stabilisce i principali requisiti applicabili ai regimi di pagamento diretto.*

Il successivo regolamento della Commissione 796/04 stabilisce i provvedimenti di attuazione e modulazione e definisce un sistema integrato di gestione e controllo; in definitiva, **tutti gli agricoltori beneficiari di pagamenti sono tenuti al rispetto di Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) e buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) a prescindere dall'indirizzo produttivo.**

**I CGO inseriti nella condizionalità sono basati su 18 atti comunitari in materia di sanità pubblica, animale e vegetale, di ambiente e benessere animale; cinque di questi atti sono relativi alla protezione dell'ambiente**

Esempio, il caso della direttiva 676/91, più nota come 'direttiva nitrati'. La sua inclusione all'interno dei CGO il cui controllo da parte degli organi preposti dà luogo, in caso di inadempienze, alla decurtazione degli aiuti PAC, ha reso ancora più urgente la necessità di adeguamento dello Stato italiano a tale normativa, che ha avuto un percorso piuttosto accidentato.

Il problema dell'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee provocato da nitrati è all'attenzione della Comunità europea sin dagli anni '70 del secolo scorso; il Consiglio della allora Cee aveva fissato il limite alla presenza di nitrati nelle acque a 50 mg/l con la direttiva 440/75 (*Qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*). Visto l'aggravamento della problematica, nel quarto Programma d'Azione delle Comunità Europee in materia ambientale, viene presentata una proposta di direttiva sul controllo e sulla riduzione dell'inquinamento idrico risultante dallo spandimento e dallo scarico di deiezioni del bestiame o dall'uso eccessivo dei fertilizzanti, pratiche ritenute le principali responsabili di questo tipo di contaminazione: da questa proposta nasce la direttiva 676/91, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole. La direttiva imponeva agli Stati membri la designazione, entro due anni dall'entrata in vigore, delle Zone Vulnerabili note all'interno del loro territorio, prevedendo un riesame periodico di tali aree almeno ogni quattro anni. Al fine di stabilire un livello di protezione generale per tutti i tipi di acque, sempre entro due anni dall'entrata in vigore della direttiva, si dovevano predisporre uno o più Codici di Buona Pratica Agricola ed, eventualmente, programmi comprensivi di disposizioni per la formazione e l'informazione degli agricoltori.

Entro due anni dalla prima designazione, gli Stati membri dovevano fissare dei Programmi d'Azione per le Zone Vulnerabili, da attuare entro quattro anni dalla loro fissazione. Inoltre è stato fissato a 170 kg/ha il quantitativo massimo di azoto da effluenti distribuibile sui terreni e sono state date indicazioni sulle modalità di determinazione della quantità massima di fertilizzante da distribuire sulla base del bilancio dell'azoto. La direttiva è stata recepita in Italia mediante la Legge 146 del 22 febbraio 1994 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee*). L'Italia non ha dato seguito immediato a queste disposizioni ed è stata destinataria di un'accusa di inadempienza formulata dalla Corte di Giustizia del Lussemburgo su richiesta della Commissione.

Alcune lacune sono state in parte colmate con il DM del 19 aprile 1999 che segna l'approvazione del Codice di Buona Pratica Agricola (previsto dalla direttiva Il successivo Decreto Legislativo 11 maggio 1999 n. 152 (*Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 676/91 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole*) **(2)** sancisce la prima individuazione delle Zone Vulnerabili ai nitrati sul territorio italiano, attribuendo facoltà alle Regioni di individuarne di ulteriori; è inoltre conferito alle Regioni il compito di predisporre, entro un anno dall'entrata in vigore del suddetto decreto, Programmi d'Azione obbligatori basati sulle indicazioni del Codice da attuare all'interno delle Zone Vulnerabili individuate.

Tali Programmi dovevano essere rivisti almeno una volta ogni quattro anni, così come la designazione stessa delle Zone Vulnerabili. Ancora una volta l'Italia non ha dato seguito alle prescrizioni, inadempienza che comporta una condanna da parte della Corte di Giustizia Europea alla fine del 2001, dovuta al fatto che le istituzioni nazionali e regionali non hanno applicato correttamente la direttiva. Nel 2002, inoltre, la Commissione Europea ha sottolineato che tra le possibili conseguenze di un'ulteriore posticipazione nell'attuazione della direttiva nitrati avrebbe potuto esserci la sospensione dei pagamenti relativi allo sviluppo rurale nelle Regioni inadempienti (Zolin, 2006).

Conseguentemente, alcune Regioni italiane hanno proceduto alla delimitazione delle aree vulnerabili e alla predisposizione dei Programmi di Azione, contestati nuovamente dalla Commissione europea; nel 2006 è stata aperta una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per non aver individuato e designato le Zone Vulnerabili o per averle indicate di insufficiente estensione e per non aver adottato Programmi d'Azione sufficientemente vincolanti per gli agricoltori.

Con il DL 7 aprile 2006 n. 152 (*Norme in materia ambientale*) vengono riviste le Zone Vulnerabili e si impone alle Regioni di definire o di rivedere, se già posti in essere, i Programmi d'Azione entro un anno dall'entrata in vigore dello stesso decreto; in questo modo viene data attuazione alla direttiva nitrati.

## **Riferimenti bibliografici**

### **Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politica ambientale**

di Angelo Frascarelli, Agriregionieuropa dicembre 2007.

### **Condizionalità e direttiva nitrati: economia ecologica o gabbia burocratica?**

di Elena Favilli , Agriregionieuropa, giugno 2008.

**La politica Agricola comune**, vademecum, Fondazione Metes, 2006.