

La nuova strategia

Lo sviluppo rurale nelle 5 grandi riforme della PAC

Fonti: Note sintetiche sull'Unione europea - 2020

www.europarl.europa.eu/factsheets/it

Tatiana Castellotti- 2005 Le politiche dell'UE per lo sviluppo rurale

Premessa alle 5 grandi riforme della PAC

- I fondamenti della PAC, già presenti nel Trattato di Roma (1958), continuano ad essere riconosciuti come fondamentali. Essi sono:
- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale 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.
- Questi principali fondamenti o obiettivi si sono arricchiti, nel corso del tempo, di molti e differenti sotto-obiettivi.

Premessa alle 5 grandi riforme della PAC -2

- Tuttavia gli obiettivi della PAC **non possono essere raggiunti tutti simultaneamente e integralmente**. Di conseguenza, il legislatore dell'UE dispone di un ampio margine di manovra nella scelta degli strumenti e della portata delle riforme, in funzione dell'evoluzione dei mercati e delle priorità stabilite dalle istituzioni europee in un dato momento.
- L'UE fa, generalmente per periodi di sette anni, dei programmi di PAC finanziando le azioni prevalentemente con i fondi strutturali.
- **Al cambiare delle situazioni cambiano le priorità (obiettivi) degli interventi e i criteri di assegnazione dei fondi.**

Le 5 grandi riforme della PAC -3

- Da quando è stata introdotta nel 1962, la PAC ha realizzato i suoi obiettivi **garantendo la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari**. Tuttavia, con la sua politica consistente in prezzi di sostegno molto elevati rispetto ai prezzi del mercato mondiale e con la garanzia di acquisto illimitata, la PAC ha dato luogo ad una spesa agricola enorme e alla produzione di un volume sempre maggiore di eccedenze.
- Inoltre, a partire dai primi anni '90, **molte situazioni sono cambiate all'interno della UE** (es: allargamento all'Est) **e all'esterno** (es: WTO, concorrenza internazionale) **e molti problemi, prima ignorati diventano prioritari** (es: cambiamenti climatici, sostenibilità).
- **Per tutti questi, ed altri, motivi la UE attua le grandi riforme della PAC.**

A - La riforma MacSherry del 1992: la grande svolta

- Al fine di contenere il crescente divario tra la domanda e l'offerta (eccedenze) e tenere sotto controllo la spesa agricola, il Consiglio ha adottato una modifica radicale della PAC, **sostituendo un sistema di protezione basato sui prezzi con un sistema di aiuti compensativi al reddito.**
- In seguito a un **notevole calo dei prezzi garantiti** delle grandi colture, le perdite di reddito risultanti sono state interamente compensate da **aiuti diretti per ettaro**. Per quanto riguarda le produzioni animali, il calo dei prezzi della carne bovina è stato compensato dalla concessione di **premi per capo di bestiame**. Questi aiuti diretti per ettaro e premi per capo di bestiame sono stati inseriti nella cosiddetta «scatola blu» del WTO.

B - Agenda 2000: una nuova tappa a integrazione della riforma del 1992 - 1

- Il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 ha dichiarato che l'agricoltura europea deve essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, e ha fissato l'obiettivo strategico della nuova riforma. In seguito all'accordo raggiunto al termine del Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, la riforma si è fondata essenzialmente sui seguenti elementi:
- — un nuovo **allineamento dei prezzi interni ai prezzi mondiali**, in parte compensato da aiuti diretti ai produttori;

B - Agenda 2000: una nuova tappa a integrazione della riforma del 1992 - 2

- — introduzione da parte degli Stati membri del rispetto delle condizioni ambientali (**ecocondizionalità**) per la concessione degli aiuti e della possibilità di ridurli (**modulazione**) **per finanziare le misure di sviluppo rurale;**
- — sulla base delle conclusioni della Conferenza di Cork del 1996, il rafforzamento delle misure strutturali in vigore nel quadro di una **nuova politica di sviluppo rurale, ormai denominata «secondo pilastro della PAC» che comporterà la divisione del FEOGA in due fondi;**
- — la stabilizzazione di bilancio grazie alla definizione di un rigoroso quadro finanziario per il periodo 2000-2006.

Feaga - Fondo europeo agricolo di garanzia

- Provvede al finanziamento delle spese contemplate dalla Pac per il cosiddetto primo pilastro:
- le misure volte a regolare o sostenere i mercati agricoli;
- i pagamenti diretti agli agricoltori;
- il contributo finanziario dell'Unione ai programmi di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi, realizzati dagli Stati membri;
- il contributo finanziario dell'Unione a programmi di sensibilizzazione (scuole) e alle misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori.
- Le spese sostenute attraverso le risorse del Feaga sono a totale carico dell'UE e non prevedono cofinanziamento da parte dello Stato membro.

Feasr - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - 1

- In quanto secondo pilastro della politica agricola comune (PAC), la politica di sviluppo rurale dell'UE è concepita per fornire sostegno alle zone rurali dell'Unione e far fronte all'ampia gamma di sfide di carattere economico, ambientale e sociale del XXI secolo.
- Un maggiore grado di flessibilità del secondo pilastro (rispetto al primo) consente alle autorità regionali, nazionali e locali **di elaborare i loro programmi settennali di sviluppo rurale** basandosi su un «menu di misure» europeo.
- **A differenza del primo pilastro, interamente finanziato dall'UE, i programmi del secondo sono cofinanziati dai fondi unionali e regionali e/o nazionali.**

Feasr - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale 2

- La finalità del Fondo è di contribuire all'attuazione della strategia Europa 2020 (strategia dell'UE per la crescita e l'occupazione) promuovendo uno sviluppo rurale sostenibile.
- La Commissione ha stabilito tre priorità generali per la politica di sviluppo rurale:
 - 1 - promuovere la competitività dell'agricoltura;
 - 2 - garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
 - 3 - conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Feasr - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale 3

- Tali obiettivi principali si traducono nelle **sei seguenti priorità dell'UE** per la politica di sviluppo rurale:
 - 1 - **promuovere il trasferimento di conoscenze** e l'innovazione nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali;
 - 2 - **potenziare la competitività dell'agricoltura** in tutte le sue forme e la **redditività** delle aziende agricole;
 - 3 - incentivare **l'organizzazione della filiera agroalimentare** e la **gestione dei rischi** nel settore agricolo;
 - 4 - preservare, ripristinare e valorizzare gli **ecosistemi** dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
 - 5 - **incoraggiare** 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;
 - 6 - **promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali;**

C - La riforma Fischler del 2003: verso una PAC fondata su aiuti disaccoppiati - 1

- In occasione del vertice di Berlino del 1999, i capi di Stato, **adottando le proposte dell'Agenda 2000**, hanno invitato la Commissione ad effettuare una **revisione intermedia nel 2002** per valutare l'impatto dell'ultima riforma della PAC. Tale revisione a metà percorso si è trasformata nella riforma più ambiziosa che la PAC abbia finora conosciuto, incentrata su quattro obiettivi primari:
 - **1** - collegare maggiormente l'agricoltura europea ai mercati mondiali,
 - **2** - preparare l'allargamento dell'Unione europea,
 - **3** - rispondere meglio alle nuove esigenze della società in materia di salvaguardia dell'ambiente e qualità dei prodotti (l'opinione pubblica era stata turbata da una serie di crisi sanitarie),
 - **4** - rendere la PAC più compatibile con le richieste dei paesi terzi.

C - La riforma Fischler del 2003: verso una PAC fondata su aiuti disaccoppiati -2

- Il 26 giugno 2003, a Lussemburgo, i ministri dell'agricoltura dell'Unione sono pervenuti a un accordo che, di fatto, ha operato una profonda riforma della PAC e ha introdotto una serie di nuovi principi e/o meccanismi:
- — **il disaccoppiamento degli aiuti rispetto ai volumi prodotti**, al fine di orientare meglio le aziende in funzione del mercato e ridurre le distorsioni nella produzione e nel commercio agricoli; tali aiuti disaccoppiati sono divenuti ormai un **pagamento unico all'azienda**, incentrato sulla stabilità dei redditi;

C. La riforma Fischler del 2003: verso una PAC fondata su aiuti disaccoppiati - 3

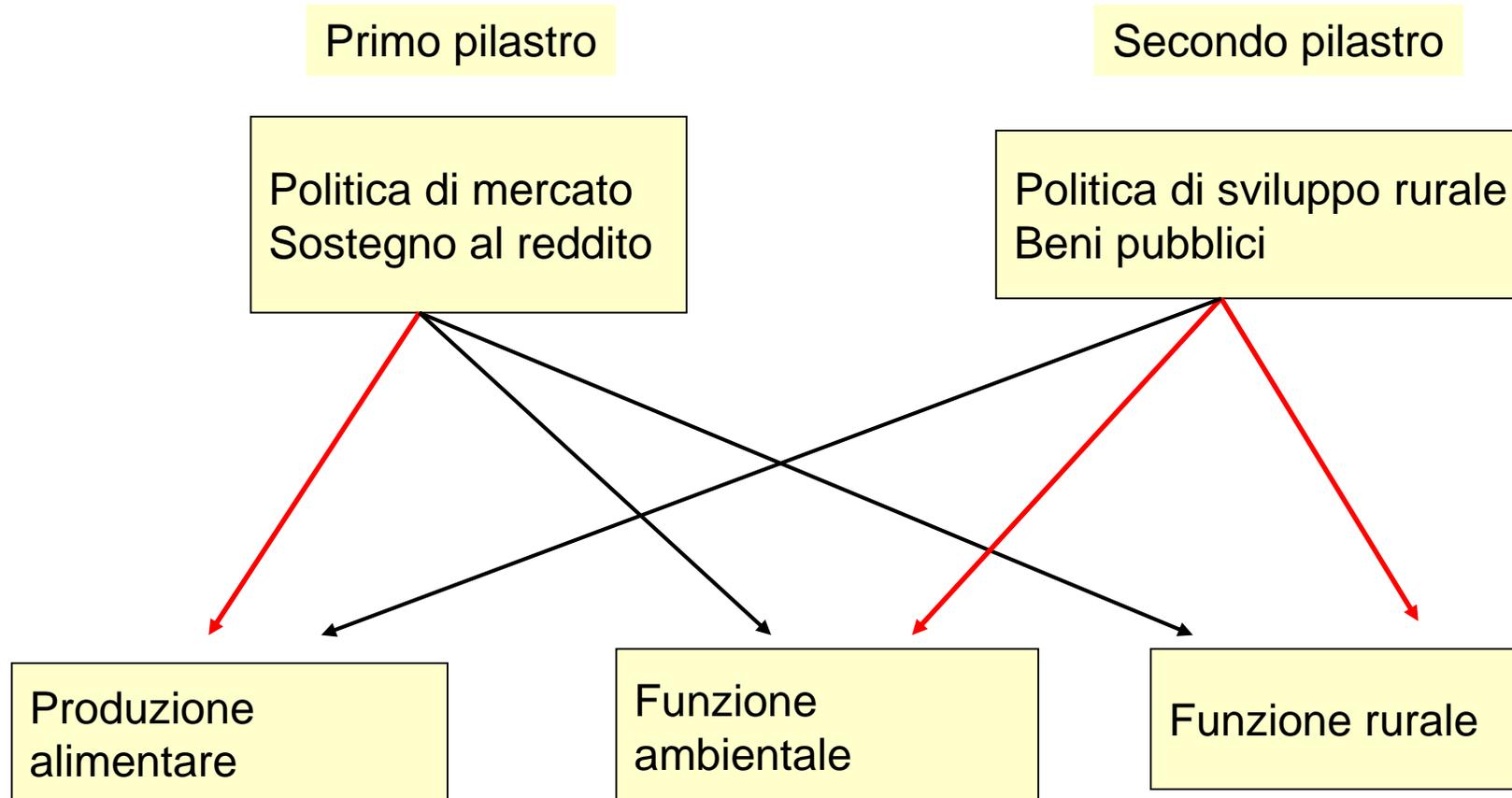
- — **la condizionalità** (in inglese «cross-compliance»), che ha subordinato i pagamenti unici al **rispetto di una serie di criteri in materia di ambiente** e di sanità pubblica, in risposta alle aspettative dei cittadini europei;
- — la compatibilità con le regole del WTO, nella misura in cui il fine ultimo del disaccoppiamento degli aiuti era consentire l'inclusione del regime di pagamento unico nella «scatola verde»;
- — la redistribuzione pubblica dei diritti di pagamento attribuiti alle aziende sulla base dei riferimenti storici mediante due meccanismi: **la modulazione, che consente il trasferimento dei crediti tra i due pilastri della PAC per rafforzare lo sviluppo rurale**, e l'eventuale applicazione di un modello regionale di disaccoppiamento che consente l'armonizzazione dei pagamenti per ettaro attribuiti secondo criteri territoriali;

C. La riforma Fischler del 2003: verso una PAC fondata su aiuti disaccoppiati - 4

- — la disciplina finanziaria, principio sancito in seguito nelle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, in virtù del quale **il bilancio del primo pilastro della PAC è stato congelato** e sono stati imposti massimali annuali obbligatori;
- — infine, nel 2007 è stata creata un'organizzazione comune unica dei mercati (**OCM unica**), volta a codificare i meccanismi di regolazione delle 21 organizzazioni comuni dei mercati (OCM) esistenti.

Le politiche di Sviluppo rurale nella riforma Fischler della Pac

...



D - La «valutazione dello stato di salute» del 2009: il consolidamento del quadro della riforma del 2003

- La «valutazione dello stato di salute», approvata dal Consiglio nel novembre 2008, ha rivisto un ampio ventaglio di misure attuate a seguito della riforma della PAC del 2003. Essa mirava a:
 - — rafforzare il disaccoppiamento totale degli aiuti mediante l'eliminazione progressiva degli ultimi pagamenti accoppiati alla produzione integrandoli nel regime del pagamento unico all'azienda;
 - — **riorientare parzialmente i fondi del primo pilastro in favore dello sviluppo rurale grazie all'aumento del tasso di modulazione degli aiuti diretti;**
 - — **snellire le regole in materia di intervento pubblico e di controllo dell'offerta** onde evitare di frenare la capacità degli agricoltori di reagire ai segnali del mercato.

E - La riforma del 2013: un approccio più completo e integrato - 1

- La riforma del 2013 ha costituito l'ultima tappa di questo processo di adeguamento della PAC, aperto e tuttora incompiuto. Le grandi linee della PAC per il periodo 2014-2020 riguardano:
 - — la conversione degli aiuti disaccoppiati in un sistema di sostegno multifunzionale. La fase di disaccoppiamento della produzione dagli aiuti agricoli a favore di un sostegno generico ai redditi, avviata nel 2003, cede il passo a una fase di riaccoppiamento degli strumenti attorno a obiettivi specifici, con l'eliminazione di qualunque riferimento storico («orientamento» o, in inglese, «targeting»).

E - La riforma del 2013: un approccio più completo e integrato - 2

- I pagamenti unici alle aziende sono sostituiti da un sistema di pagamenti, per livelli o strati, che comprende sette componenti:
- 1) un «pagamento di base»;
- 2) un pagamento «verde» a favore dei beni pubblici ambientali (componente ecologica);
- 3) un pagamento supplementare ai giovani agricoltori;
- 4) un pagamento redistributivo che consente di rafforzare il sostegno per i primi ettari di un'azienda;
- 5) un sostegno aggiuntivo ai redditi nelle zone con vincoli naturali specifici;
- 6) aiuti accoppiati alla produzione;
- 7) in ultimo luogo, un regime semplificato a favore dei piccoli agricoltori

E. La riforma del 2013: un approccio più completo e integrato - 3

- I nuovi aiuti per ettaro sono esclusivamente riservati agli **agricoltori attivi**. Inoltre, è previsto che le dotazioni dei pagamenti diretti disponibili per ciascuno Stato membro siano gradualmente adeguate, in modo che tutti possano raggiungere un pagamento minimo per ettaro entro il 2019 (un processo chiamato «convergenza esterna»);
- — **il consolidamento dei due pilastri della PAC**: il primo pilastro, che finanzia gli aiuti diretti e le misure di mercato, integralmente a carico del FEAGA; **il secondo pilastro, a favore dello sviluppo rurale, con un regime di cofinanziamento.**

E - La riforma del 2013: un approccio più completo e integrato - 4

- È stata incrementata anche la flessibilità tra pilastri: dal 2015, gli Stati membri possono trasferire nei due sensi fondi inizialmente stanziati (dal primo pilastro al secondo pilastro fino al 15%, e dal secondo al primo fino al 25% per alcuni Stati)
- — il consolidamento degli strumenti dell'OCM unica, divenuti «reti di sicurezza», che intervengono soltanto in caso di crisi dei prezzi e di turbative dei mercati;
- - è confermata l'abolizione di tutte le misure di controllo dell'offerta (abolizione delle quote e dei diritti di impianto)
- - la nuova OCM unica crea una nuova «riserva di crisi» per affrontare eventuali turbative dei mercati.

E. La riforma del 2013: un approccio più completo e integrato - 5

- - un approccio più integrato, mirato e territoriale per lo sviluppo rurale.
- È previsto un migliore coordinamento delle misure rurali con il resto dei Fondi strutturali.
- Viene semplificata l'ampia gamma di strumenti esistenti nell'ambito del secondo pilastro della PAC per concentrarsi sul sostegno a favore della competitività, dell'innovazione, dell'agricoltura basata sulla «conoscenza», dell'inserimento dei giovani agricoltori, della gestione sostenibile delle risorse naturali e dello sviluppo territoriale equilibrato.

La situazione al 2020

- Dopo le decisioni del 2013, sono stati avviati alcuni passi al fine di adattare i quadri regolamentari alla luce dell'evoluzione istituzionale, economica e di bilancio.
- La Commissione, a seguito dei risultati raggiunti nella Seconda Conferenza sullo sviluppo rurale (Cork 2.0) svoltasi nel settembre 2016, **ha rinviato il dibattito sulla politica di sviluppo rurale a dopo il 2020.**
- Essa ha inoltre proposto alcune **misure di semplificazione** degli atti di base della PAC [**regolamento «omnibus»**] approfittando della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014/2020. Tale esercizio si è concluso prima della fine del 2017 e la nuova regolamentazione è stata pubblicata.

IL GREEN DEAL DELLA UE

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

- Il Green Deal europeo per l'Unione europea (UE) e i suoi cittadini ripristina l'impegno della Commissione **nell'affrontare le sfide legate al clima e all'ambiente**, compito determinante di questa generazione. L'atmosfera si sta riscaldando e il clima cambia ogni anno che passa. **Un milione degli otto milioni di specie del pianeta rischia di perdersi (biodiversità)**. Le foreste e gli oceani vengono inquinati e distrutti.
- **Il Green Deal europeo è una risposta a queste sfide**. Si tratta di una nuova strategia di crescita che mira a trasformare l'UE in una società equa e prospera, con un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva in cui non ci sono emissioni nette di gas a effetto serra nel 2050 e in cui **la crescita economica è disaccoppiata dall'uso delle risorse**.
- Mira anche a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi e dagli impatti legati all'ambiente. Allo stesso tempo, **questa transizione deve essere giusta e inclusiva**. **Deve mettere le persone al primo posto** e prestare attenzione alle regioni, alle industrie e ai lavoratori che dovranno affrontare le sfide maggiori. Dal momento che porterà cambiamenti sostanziali, la partecipazione pubblica attiva e la fiducia nella transizione sono fondamentali se **le politiche devono funzionare ed essere accettate**. È necessario un nuovo patto per riunire i cittadini in tutta la loro diversità, con le autorità nazionali, regionali, locali, la società civile e l'industria che lavorano a stretto contatto con le istituzioni e gli organi consultivi dell'UE.



Strategia from Farm to Fork – 1

<https://www.slowfood.it/la-nuova-strategia-farm-to-fork-che-cose-e-come-funziona-tutto-quello-che-ogni-cittadino-europeo-deve-sapere/>

- La “Farm to Fork” è stata studiata per trasformare il sistema alimentare europeo, rendendolo più sostenibile sotto diversi aspetti e riducendo il suo impatto sui Paesi terzi (in particolare sui PVS).
- La strategia “Farm to Fork” tocca molti aspetti della filiera, dall’agricoltura fino al modo in cui vengono etichettati gli alimenti.
- E’ un piano decennale messo a punto dalla Commissione europea per guidare la transizione verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente. È la prima volta che l’Unione europea cerca di progettare una politica alimentare che proponga misure e obiettivi che coinvolgono l’intera filiera alimentare, dalla produzione al consumo, passando naturalmente per la distribuzione. L’obiettivo di fondo è rendere i sistemi alimentari europei più sostenibili di quanto lo siano oggi.

Strategia from Farm to Fork - 2

- Ogni Stato membro dell'Ue dovrà seguirla, adottando norme a livello nazionale che consentano di contribuire a raggiungere gli obiettivi stabiliti dell'Ue. I Paesi membri godranno di eventuali misure di sostegno aggiuntive nel corso dell'implementazione della strategia.
- La strategia “Farm to Fork” è in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e il suo intento è anche quello di innescare un miglioramento degli standard a livello globale, attraverso la cooperazione internazionale e le politiche commerciali che coinvolgono i Paesi terzi.
- Il tentativo dell'Ue, insomma, è da un lato quello di dare avvio alla propria transizione ecologica, e dall'altro evitare che nel resto del mondo vengano messe in atto pratiche non sostenibili.

Strategia from Farm to Fork - Obiettivi

- Garantire una produzione alimentare sostenibile;
- Garantire la sicurezza alimentare;
- Favorire una filiera alimentare sostenibile dall'inizio alla fine: dalla lavorazione alla vendita (sia all'ingrosso sia al dettaglio), e anche i servizi accessori, come l'ospitalità e la ristorazione;
- Promuovere il consumo di cibi sostenibili e sostenere la transizione verso abitudini alimentari sane;
- Ridurre gli sprechi alimentari;
- Combattere le frodi alimentari lungo la filiera.

Strategia per la biodiversità

- Tra gli obiettivi fondamentali della strategia from Farm to Fork ce ne sono alcuni che si riflettono anche nella **Strategia per la biodiversità**. Ad esempio:
- ridurre del 50% dell'uso di pesticidi chimici entro il 2030;
- dimezzare la perdita di nutrienti, garantendo al tempo stesso che la fertilità del suolo non si deteriori. In questo modo si ridurrà di almeno il 20% l'uso di fertilizzanti entro il 2030;
- ridurre del 50% le vendite totali di antimicrobici per gli animali d'allevamento e di antibiotici per l'acquacoltura entro il 2030;
- trasformare il 25% dei terreni agricoli in aree destinate all'agricoltura biologica entro il 2030.