



## GLI STRUMENTI DELLA PAC E LE LORO RIFORME

La politica agricola comune ha conosciuto, nel corso del tempo, cinque grandi riforme, le più recenti delle quali nel 2003 (revisione intermedia), nel 2009 («valutazione dello stato di salute») e nel 2013 (per il periodo finanziario 2014-2020). Le prime discussioni sulla PAC successiva al 2020 sono iniziate nel 2016 e le corrispondenti proposte legislative sono state presentate nel giugno 2018.

### BASE GIURIDICA

Articoli da 38 a 44 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Regolamenti (UE) n. da 1303 a 1308/2013 (GU L 347 del 20.12.2013).

### OBIETTIVI

Le varie riforme della PAC che si sono succedute hanno consentito di adeguare i meccanismi impiegati al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti dal trattato (cfr. nota [3.2.1](#)). L'ultima riforma assegna peraltro alla PAC nuovi obiettivi (articolo 110, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 1306/2013): economici (garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare mediante una produzione agricola sostenibile, migliorare la competitività e la ripartizione del valore nella filiera alimentare), ambientali (utilizzare in modo sostenibile le risorse naturali e lottare contro i cambiamenti climatici) e territoriali (assicurare il dinamismo economico e sociale delle zone rurali).

### RISULTATI

#### A. La riforma del 1992: la grande svolta

Da quando è stata introdotta nel 1962, la PAC ha realizzato i suoi obiettivi garantendo la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. Successivamente, 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 iniziato a produrre un volume sempre maggiore di eccedenze. Al fine di contenere il crescente divario tra la domanda e l'offerta 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» dell'Organizzazione mondiale del commercio (cfr. nota [3.2.7](#)).

#### **B.** L'agenda 2000: una nuova tappa a integrazione della riforma del 1992

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;
- 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» (cfr. nota [3.2.6](#));
- la stabilizzazione di bilancio grazie alla definizione di un rigoroso quadro finanziario per il periodo 2000-2006.

#### **C.** La riforma di giugno 2003: verso una PAC fondata su aiuti disaccoppiati

In occasione del vertice di Berlino del 1999, i Quindici, 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: collegare maggiormente l'agricoltura europea ai mercati mondiali, preparare l'allargamento dell'Unione europea, 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) e rendere la PAC più compatibile con le richieste dei paesi terzi.

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;
- 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 dell'Organizzazione mondiale del commercio, nella misura in cui il fine ultimo del disaccoppiamento degli aiuti era consentire l'inclusione del regime di pagamento unico nella «scatola verde» (cfr. nota [3.2.7](#));



- 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;
- la disciplina finanziaria, principio sancito in seguito nelle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 (GU C 139 del 14.6.2006), 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 [regolamento (CE) n. 1234/2007, GU L 299 del 16.11.2007].

**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 il 20 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

La riforma del 2013 ha costituito l'ultima tappa di questo processo di adeguamento della PAC, aperto e tuttora incompiuto [regolamenti (UE) n. da 1303/2013 a 1308/2013, GU L 347 del 20.12.2013]. 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»). 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. I nuovi aiuti per ettaro sono esclusivamente riservati agli agricoltori attivi (cfr. nota [3.2.5](#)). 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 FEAOG; il secondo pilastro, a favore dello sviluppo rurale, con un regime di cofinanziamento. La modulazione degli aiuti diretti a favore del secondo pilastro viene eliminata e sostituita da una riduzione obbligatoria dei pagamenti di base a partire da 150 000 euro («degressività»). 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) (cfr. nota [3.2.5](#));
- 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. Inoltre, è confermata l'abolizione di tutte le misure di controllo dell'offerta: il regime delle quote zucchero è scaduto nel settembre 2017 e i diritti di impianto di vigneti sono stati sostituiti da un sistema di autorizzazioni a partire dal 2016. Il nuovo regime lattiero senza quote, in vigore a partire dal 2015, è stato preceduto dall'adozione di un mini-pacchetto «latte» [regolamento (UE) n. 261/2012, GU L 94 del 30.3.2012]. Inoltre, la nuova OCM unica crea una nuova «riserva di crisi» per affrontare eventuali turbative dei mercati (cfr. nota [3.2.4](#));
- 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 (cfr. nota [3.1.1](#)). 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 (cfr. nota [3.2.6](#)).

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. Un secondo pacchetto «latte» è stato creato nel 2016 al fine di ridurre l'offerta e far fronte alla crisi dei prezzi subita dagli allevatori europei dopo l'abolizione delle quote nel 2015 (GU L 242 del 9.9.2016). La Commissione ha altresì organizzato la Conferenza cosiddetta di «Cork 2.0» nel settembre 2016, e ha riaperto il dibattito sulla politica di sviluppo rurale dopo il 2020 (cfr. note [3.2.6](#) e [3.2.9](#)). Essa ha inoltre proposto alcune misure di semplificazione degli atti di base della PAC [regolamento «omnibus»] (cfr. nota [3.2.9](#)) approfittando della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014/2020 (cfr. note [1.4.3](#) e [3.2.2](#)). Tale esercizio si è concluso prima della fine del 2017 e la nuova regolamentazione è stata pubblicata [regolamento (UE) 2017/2933, GU L 350 del 29.12.2017]. Inoltre, il gruppo di lavoro sui mercati, creato nel gennaio 2016, ha presentato la sua relazione finale nel novembre 2016, suggerendo miglioramenti intesi a regolamentare la catena alimentare e i mercati agricoli, che dovrebbero sfociare



in proposte legislative. Infine, la Commissione ha presentato la sua comunicazione concernente «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» nel novembre 2017, il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 nel maggio 2018 e le proposte legislative corrispondenti nel giugno 2018, avviando così il processo di riforma della PAC dopo il 2020 (cfr. scheda [3.2.9](#)).

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo ha globalmente sostenuto tutte le riforme della PAC. Esso ha ripreso, in particolare, la maggior parte degli orientamenti della Commissione per la riforma del 2003, pur dichiarandosi a favore di un disaccoppiamento parziale e respingendo il concetto di degressività degli aiuti ([P5\\_TA\(2003\)0256](#) del 5.6.2003, GU C 68 E del 18.3.2004). D'altra parte, il Parlamento ha rinnovato la richiesta di una piena codecisione in materia di politica agricola, obiettivo raggiunto con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (cfr. note [1.1.5](#) e [3.2.1](#)).

Per quanto riguarda il futuro della PAC dopo il 2013, le relative discussioni sono iniziate a livello parlamentare ancor prima della presentazione della comunicazione e delle proposte legislative della Commissione. Sulla base di una relazione d'iniziativa, l'8 luglio 2010 il Parlamento ha approvato una risoluzione (GU C 351 E del 2.12.2011, pag. 103). I deputati hanno fissato i loro assi prioritari della nuova PAC per il XXI secolo: la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, il commercio equo e solidale, il mantenimento dell'attività agricola nell'insieme dei territori dell'Unione, la qualità dei prodotti alimentari, la salvaguardia della biodiversità e la protezione dell'ambiente, la giusta remunerazione dei beni pubblici forniti dagli agricoltori e, infine, uno sviluppo rurale fondato sulla creazione di posti di lavoro «verdi». Tali assi sono stati confermati in una risoluzione del 23 giugno 2011 sulla comunicazione della Commissione concernente la PAC verso il 2020 (GU C 390 E del 18.12.2012, pag. 49).

Il Parlamento europeo ha emendato le proposte legislative sulla PAC dopo il 2013 e il testo così modificato è divenuto il mandato per i negoziati con il Consiglio [risoluzioni [P7\\_TA\(2013\)0084](#), [P7\\_TA\(2013\)0085](#), [P7\\_TA\(2013\)0086](#) e [P7\\_TA\(2013\)0087](#) del 13.3.2013]. Su tale base e dopo più di quaranta triloghi, è stato raggiunto un accordo politico e il Parlamento si è espresso sui nuovi regolamenti agricoli il 20 novembre 2013, immediatamente dopo l'adozione del pacchetto finanziario 2014-2020 [risoluzioni da [P7\\_TA\(2013\)0490](#) a [P7\\_TA\(2013\)0494](#), GU C 436 del 24.11.2016, pagg. 270-280].

Il Parlamento europeo ha avviato i lavori sulla riforma della PAC dopo il 2020, tenendo conto del recesso del Regno Unito. In linea di principio, la votazione in prima lettura delle modifiche alle proposte della Commissione avrà luogo durante la sessione plenaria di giugno del 2020 ([3.2.9](#)).

Albert Massot  
02/2020

