Agriregionieuropa anno 13 n°50, Set 2017

L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento

di Angelo Frascarelli [a b]

[a] Università di Perugia, Dipartimento di Scienze Agrarie Alimentari e Ambientali

[b] Centro per lo Sviluppo Agricolo e Rurale (CeSAR)

Abstract

I sessant'anni di storia della Pac hanno contribuito a trasformare l'agricoltura italiana. La Pac, pur con luci e ombre, ha assecondato le aspettative dei cittadini europei, prima con l'obiettivo dell'autosufficienza alimentare, poi con la qualità dei prodotti alimentari, la sostenibilità ambientale dell'agricoltura e lo sviluppo delle zone rurali.

La Pac ha indirizzato le scelte degli agricoltori e, anche nel futuro, il suo ruolo sarà decisivo, ma completamente diverso dal passato.

Questo articolo illustra le vicende agricole europee e i cambiamenti indotti dalla Pac nell'agricoltura italiana.

Introduzione

L'agricoltura italiana degli ultimi sessanta anni è stata fortemente influenzata da tanti fattori (tecnologia, disponibilità di fattori, mercati, consumi, consumo di suolo, ecc.), ma tra essi un ruolo decisivo è da attribuire alla Politica Agricola Comune (Pac).

A titolo di esempio ricordiamo che lo sviluppo delle coltivazioni di barbabietola, grano duro, soia e tabacco dagli anni '60-'70 è da attribuire al sostegno della Pac, così come il declino di queste colture dal 2006 in avanti. Un discorso analogo si può fare per il settore lattiero-caseario con la decisiva influenza delle quote latte; per la zootecnia da carne con i premi zootecnici; per il settore vitivinicolo con i diritti di impianto dei vigneti.

In altre parole, la Pac ha contribuito a modificare tanti aspetti dell'agricoltura italiana: gli ordinamenti produttivi, il reddito agricolo, le tecniche produttive (prima con il sostegno ai prezzi poi con i vincoli e gli incentivi agroambientali) e il mantenimento della vitalità delle zone rurali, grazie alla politica di sviluppo rurale.

Questo articolo è dedicato ad un *excursus* sull'evoluzione della Pac, della sua influenza nell'agricoltura italiana e dell'adattamento degli agricoltori alle sue indicazioni, ma anche e troppo spesso della loro dipendenza, per giungere a fornire alcune indicazioni sulle strategie delle imprese agricole alla luce degli indirizzi più recenti della Pac.

Anni '60: la Pac pone la produttività al primo posto

Quella della Pac non è solamente la storia dell'agricoltura, ma soprattutto è la storia dell'Europa e della sua integrazione. Un'Europa che negli ultimi decenni è cresciuta nella sua aggregazione politica ed economica fino a contare 28 Stati membri. È importante capire come si sono andate evolvendo le vicende agricole europee, e quali fossero le ragioni di fondo e gli obiettivi di certe scelte, per comprendere meglio quali sono le prospettive dell'agricoltura europea e italiana e per contrastare alcune letture eccessivamente critiche della storia della Pac, come quella di Sotte in questo numero di Agriregionieuropa.

La Comunità economica europea, istituita con i Trattati di Roma (1957), affida un grande ruolo alla politica agricola comune, per anni l'unica vera politica della Comunità, per il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi (indicati nell'articolo 39, oggi articolo 33):

- incrementare la produttività;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Identificata come cemento attraverso cui smussare le posizioni di contrasto e saldare le varie anime europee, l'agricoltura fu scelta come il settore attraverso cui unificare il vecchio continente, prima economicamente e poi politicamente. Tali motivazioni spinsero i paesi Cee ad optare per una

politica agricola protettiva che si rivelò vincente nel raggiungimento degli obiettivi del Trattato di Roma (Saccomandi, 1978).
Tutto ciò fu realizzato mediante un sistema articolato di prezzi istituzionali, inseriti nelle cosiddette organizzazioni comuni di mercato (Ocm). Ogni *Ocm* regolava un comparto produttivo, influenzandone sia il mercato interno, attraverso il prezzo *d'intervento* (prezzo al quale organismi pubblici ritiravano dal mercato i prodotti invenduti), sia gli scambi commerciali, mediante restituzioni alle esportazioni (sovvenzioni agli esportatori) e prelievi alle importazioni (tasse sui prodotti importati).
L'impostazione originale della Pac rispecchiava la necessità di ottenere al più presto risultati quantitativi; le potenzialità produttive agricole erano insufficienti a soddisfare la domanda interna di cibo e occorreva assicurare il fabbisogno alimentare a tutti cittadini, quindi l'incremento della produttività era un fine preminente per la situazione degli anni Cinquanta e Sessanta (Commissione europea, 2012a; Vieri, 2001).
Anche per l'Italia questa politica ebbe un effetto estremamente positivo. Dopo la seconda Guerra Mondiale, la situazione dell'Italia e dell'agricoltura era drammatica; il cibo non era sufficiente per tutta la popolazione italiana, la produzione agricola era affidata a piccole fattorie, dove il lavoro era duro e le prospettive erano poche.
Negli anni '50 e '60 gli agricoltori erano una razza in via di estinzione, attratti dai maggiori redditi degli altri settori economici (industria e terziario) e dal fascino delle città. In effetti, una volta nella campagna italiana vivevano molte più persone rispetto ai giorni nostri; l'occupazione agricola era molto importante nel dopoguerra, con il 44% degli occupati totali nel 1950. Ma già nel 1971 l'occupazione agricola era scesa al 17%. Il processo di industrializzazione dell'economia è stato rapido e rilevante; l'occupazione nell'industria è aumentata in maniera decisa, con il 44% degli occupati nel 1971. Analogamente si assiste alla crescita del settore dei servizi (38% nel 1971).
L'Ue offriva sussidi e prezzi garantiti; gli agricoltori potevano comprare i trattori per accrescere la produttività e ad ogni raccolto la produzione aumentava. Le nuove tecnologie si diffondevano nelle campagne con le nuove macchine, le concimazioni minerali, i trattamenti fitosanitari, la trasformazione dei prodotti (Commissione europea, 2014).
Negli anni '60, la situazione degli agricoltori europei e italiani cominciava a migliorare, anche grazie al sostegno della Pac. L'autosufficienza alimentare veniva raggiunta in pochi anni, i mercati agricoli diventavano piuttosto stabili, i redditi, pur non avendo eguagliato quelli degli altri settori, godevano di una difesa significativa e la qualità della vita nelle zone rurali migliorava decisamente.
La Pac era un successo, aveva un costo limitato e gli agricoltori l'apprezzavano. Tuttavia, questa politica aveva alcune conseguenze negative: il sostegno dei prezzi andava a vantaggio delle zone più fertili e delle aziende più grandi e, in termini di equità, si indirizzava a che ne aveva meno bisogno.
Alcuni Autori (Sotte, 2017) sostengono che ci sarebbe voluta una politica strutturale, invece che una politica dei prezzi; astrattamente questa ipotesi ha il suo fondamento, ma i lunghi tempi di una politica strutturale non erano adeguati alla situazione storica e non avrebbero sicuramente raggiunto analoghi risultati negli stessi tempi.

Anni '70: la Pac è vittima del suo successo

L'impostazione produttivistica della Pac ha causato però molti effetti negativi; il fatto che il prezzo non potesse scendere al di sotto di una certa soglia indipendentemente dal livello di domanda ed offerta1 ha incoraggiato gli agricoltori ad aumentare le loro produzioni. Si è passati in tal modo da una condizione di insufficienza alimentare ad una situazione di produzione strutturalmente eccedente rispetto alla domanda. La Comunità si è trovata quindi a sopportare un costo elevato per sostenere i prezzi, finalizzati a difendere i redditi agricoli, e nel contempo un costo notevole per collocare e/o smaltire le produzioni eccedentarie. Insieme al successo del raggiungimento degli obiettivi dell'art. 39 del Trattato di Roma, i meccanismi di funzionamento della Pac hanno fatto emergere gravi squilibri fra Paesi, tra prodotti e tra regioni della Comunità (De Stefano, 1985).
L'agricoltura italiana ha approfittato di questa politica, ma ancor più quella nord europea, aumentando ed intensificando tutte le produzioni. Le superfici cerealicole sono cresciute, in

particolare il mais, coltura che presenta la maggiore produttività, arrivando ad oltre 1 milione di ettari, e il grano duro, che ha goduto di un sostegno supplementare, arrivando ad oltre 1,5 milioni di ettari. Anche altre colture intensive hanno conseguito una grande diffusione, come la barbabietola, la soia, il pomodoro da industria, il tabacco. La zootecnia registrava pure un grande sviluppo, dai bovini da latte a quelli da carne, dai suini agli avicoli. Le produzioni mediterranee (olio di oliva, vino e ortofrutta) hanno beneficiato anch'esse di una tale politica, soprattutto con la garanzia illimitata del collocamento delle produzioni ad un prezzo garantito, ma poi scontarono i limiti di uno scarso orientamento al mercato. Questo problema è fondamentale per le produzioni mediterranee che sono prevalentemente *specialities*, mentre è meno sentito per le produzioni continentali che sono prevalentemente *commodities*.
Nel complesso dell'agricoltura, è cresciuta la produttività (merito della stabilità dei mercati, della tecnologia e della meccanizzazione), è diminuito l'impiego di manodopera e sono migliorati i redditi. La Pac ha dato un grande contributo a questo risultato, ma non sono mancati gli effetti negativi che abbiamo ricordato. A risentire negativamente di una siffatta politica è stato anche l'ambiente rurale, danneggiato da tecniche e fattori produttivi sempre più impattanti, e le zone montane e svantaggiate, dove gli effetti del sostegno accoppiato erano limitati dalle basse rese, non riuscendo a contrastare l'esodo rurale.

Anni '80: le prime riforme della Pac

La spesa agricola era divenuta insostenibile per le casse comunitarie; negli anni Settanta e Ottanta la Pac rappresentava oltre il 70% delle spese totali della Comunità. Occorreva dunque modificare quell'assetto, ma non si attuò una vera riforma, quanto piuttosto una serie di misure volte a ridurre le spese mantenendo gli stessi strumenti di sostegno, ossia i prezzi istituzionali, questa volta però garantiti solo per una certa quantità di produzione.
Nel 1984 la Pac introdusse le prime restrizioni alla produzione, a cominciare dalle *quote latte*. Nel 1988, fu introdotto il principio della corresponsabilità dei produttori (allo scopo di far partecipare gli agricoltori alle spese comunitarie per lo smaltimento delle eccedenze); si arrivò così ai limiti di garanzia (oltre i quali non sarebbe stato garantito il prezzo d'intervento), alle quote per la maggior parte dei settori (latte, zucchero, vigneti, pomodoro, tabacco) e agli stabilizzatori finanziari, i quali, ogni qual volta la produzione comunitaria avesse superato le quantità garantite, avrebbero ridotto i prezzi nelle annate successive.
Il costo della Pac, nonostante le misure introdotte, era però ancora elevato e destinato a divenire inaccettabile in prospettiva del mercato unico, che sarebbe decollato nel 1993 in seguito all'approvazione dell'Atto unico europeo.
Un altro evento spinse ad un cambiamento della politica agricola: la caduta del muro di Berlino (1989) che, segnando l'inizio della transizione di molte economie pianificate verso un sistema di libero mercato, aprì la porta della Comunità ai paesi dell'Europa centro-orientale.
Sul versante internazionale, intanto, si faceva pressante l'azione del Gatt, il quale, durante il suo ultimo atto – l'estenuante Uruguay Round, iniziato nel 1986 – portò sul banco degli imputati la Cee, accusata dai *partner* commerciali di applicare un protezionismo eccessivo e assai dannoso per gli scambi.
Gli agricoltori italiani, nonostante i segni evidenti di crisi della Pac e della politica dei prezzi più restrittiva, continuavano ad intensificare la produzione e ad aumentare la produttività, anche se cominciavano a manifestarsi le insofferenze per i vincoli produttivi, in particolare le quote latte.

Anni '90: dal sostegno ai prezzi al sostegno al reddito

Il mutare delle condizioni interne ed esterne alla Comunità, tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, imponeva un cambiamento significativo che andasse al di là di un semplice *restyling* della Pac.
L'alto costo della Pac, le difficoltà a difendere il sostegno in ambito Gatt, lo scarso orientamento al mercato e tanti altri fattori spinsero i membri della Comunità a dar vita ad una vera svolta nella Pac, nota come riforma Mac Sharry. Non a caso essa è considerata la prima vera riforma della Pac, poiché essa esprimeva una concezione innovativa, la quale, non riconoscendo nel sostegno dei prezzi l'unica forma di aiuto all'agricoltura, si distaccava dal tradizionale *modus operandi*.

Per la prima volta si decise di abbassare il livello dei prezzi garantiti, avvicinandoli a quelli del mercato mondiale, nel tentativo di rendere più competitiva la produzione agricola comunitaria; ad esempio i prezzi dei cereali furono ridotti del 29% e quelli delle carni bovine del 15%.
La Comunità intendeva ancora preservare i redditi agricoli e perseguire in tal modo uno degli obiettivi originali della Pac. Per tal motivo, il nuovo sostegno prevedeva che quanto era stato tolto per via della riduzione dei prezzi garantiti sarebbe stato compensato da un meccanismo di aiuti diretti al reddito (pagamenti compensativi) non subordinati alla produzione, ma proporzionali alla superficie coltivabile e associati all'obbligo di lasciare a riposo una data percentuale di terreno (*set-aside*). Si passò quindi da un sistema accoppiato alla produzione ad un altro parzialmente accoppiato, poiché il sostegno non era più legato alla quantità prodotta ma alla superficie coltivata e ai capi di bestiame.
Altri elementi innovativi della riforma furono le misure di accompagnamento.
In termini di reddito, il grado di cambiamento della riforma Mac Sharry non fu così radicale, ma ebbe il doppio pregio di far intraprendere alla Pac una nuova strada e di portare a conclusione il difficilissimo Uruguay Round.
Gli agricoltori italiani inizialmente guardarono con grande scetticismo l'introduzione dei pagamenti compensativi, accusando la riforma di trasformare l'agricoltura in un settore assistito; in realtà, l'agricoltura è sempre stata fortemente assistita fin dall'introduzione della Pac, ma la garanzia dei prezzi rendeva il sostegno invisibile mentre i pagamenti compensativi lo trasformavano in un sostegno trasparente.
Dopo le critiche iniziali, gli agricoltori italiani cominciarono ad apprezzare la nuova modalità di sostegno diretto al reddito attraverso i pagamenti compensativi; tuttavia, il criterio della compensazione accentuava le distorsioni (che in realtà c'erano anche prima); infatti le regioni padane e, in generale, quelle di pianura, diventarono le maggiori beneficiarie dei pagamenti della nuova Pac.Le coltivazioni più premiate dal sostegno della Pac (mais, grano duro, oleaginose, barbabietola, pomodoro da industria, tabacco) continuarono ad affermarsi e a crescere e gli agricoltori apprezzarono il nuovo sistema di sostegno, nonostante i vincoli produttivi (quote, *set aside*).
Le produzioni zootecniche intensive si consolidarono; diminuirono i capi bovini, ma la produzione rimase sostanzialmente inalterata per effetto dell'aumento delle rese, inoltre crebbe in modo rilevante il comparto suino e avicolo, avvantaggiandosi di una forte integrazione con il settore mangimistico.
La riforma Mac Sharry indusse alcuni agricoltori italiani a prestare maggiore attenzione all'impiego delle risorse naturali e alla protezione dell'ambiente, con un crescente interesse alle specialità locali e agli alimenti biologici (Henke, 2002).
Il 1991 è stato l'anno del primo regolamento comunitario sull'agricoltura biologica (Reg. Cee 2092/91) e il 1992 l'anno dei regolamenti comunitari sulle denominazioni di d'origine (Reg. Cee 2081/92 e 2082/92). L'agricoltura italiana ha colto queste opportunità, con una rapida diffusione dell'agricoltura biologica, che in pochi anni ha raggiunto 1 milione di ettari e con il riconoscimento di numerose Dop e Igp.

Agenda 2000

Già nel 1996, il veloce mutare delle esigenze interne ed internazionali richiamò l'attenzione su alcuni aspetti critici della politica agricola: il costo a bilancio ancora elevato, l'avanzamento del processo d'integrazione europea e la prospettiva di un allargamento a Est, l'avvio di una nuova trattativa in ambito Wto.
Ecco che si arrivò, alle soglie del 2000, a progettare una nuova riforma, che prese il nome di Agenda 2000. L'importanza di questa riforma risiede principalmente nell'aver definito i punti cardinali di un modello agricolo europeo per il nuovo millennio. Un modello nel quale l'agricoltura deve assolvere innanzitutto la funzione di settore economico integrato in un mercato aperto e, al tempo stesso, deve rispondere ai principi della sostenibilità e della compatibilità con le componenti extra-economiche: territorio, ambiente, società (Sotte, 1997). È in questo contesto che nasce e si inserisce a pieno titolo nella Pac il concetto di multifunzionalità (Commissione europea, 2012b;

Henke, 2004).
Agenda 2000 portò una forte innovazione negli obiettivi della Pac, molto meno negli strumenti. Per quest'ultimo aspetto, Agenda 2000 continuò stancamente a percorrere la strada già intrapresa con la riforma Mac Sharry. Nello specifico, si ebbe un'ulteriore riduzione dei prezzi, furono rafforzati i premi alla zootecnia bovina e furono rinviati alcuni interventi, come la riforma del settore lattiero-caseario.
Vera novità di Agenda 2000 è stata l'istituzionalizzazione della politica di sviluppo rurale, per cui la rubrica Agricoltura del bilancio comunitario è stata suddivisa in primo pilastro (mercati) e secondo pilastro (sviluppo rurale). Inoltre, con il cambio di impostazione politica, la qualità ha preso il posto della quantità cosicché la sicurezza degli approvvigionamenti, richiesta dai Trattati, è divenuta l'obbligo di offrire al consumatore un prodotto valido sia dal punto di vista nutrizionale che da quello igienico-sanitario.
Gli agricoltori italiani hanno accolto positivamente le novità di Agenda 2000: il sostegno al reddito si è consolidato, gli allevatori hanno utilizzato le nuove opportunità dei premi alla zootecnia bovina, ma soprattutto l'agricoltura italiana ha sfruttato l'affermarsi del concetto di multifunzionalità, con la diversificazione delle attività agricole verso l'agriturismo, le fattorie didattiche, la vendita diretta (Henke, 2004).
I cittadini e i politici hanno iniziato a comprendere l'importanza degli agricoltori e dell'agricoltura per le comunità rurali, soprattutto nelle zone di montagna, sempre più riconosciute come parte di un patrimonio comune, e per la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Si affermano il turismo rurale, la trasformazione e la vendita diretta dei prodotti in azienda o nei negozi locali, contribuendo a rallentare l'esodo dalla montagna. Dal punto di economico, l'Italia è diventata il Paese leader nell'Ue per l'agricoltura biologica e per l'agriturismo.

La riforma Fischler

Il veloce mutamento dello scenario europeo ed internazionale, dopo pochi mesi dall'approvazione di Agenda 2000, ha portato alla ripresa del dibattito sulla Pac, con una proposta del Commissario Fischler, in cui affermava la necessità di giustificare meglio la spesa pubblica destinata al settore agricolo, la quale, oltre a sostenere il reddito degli agricoltori, doveva avere una contropartita più vasta in termini di qualità degli alimenti, di tutela dell'ambiente e del benessere degli animali, di salvaguardia dei paesaggi e del patrimonio culturale e, infine, in termini di maggiore equilibrio e giustizia sociale.
La riforma Fischler venne approvata, nonostante una forte contestazione delle organizzazioni degli agricoltori e di diversi governi nazionali, in particolare quello francese.
La principale motivazione della riforma era l'esigenza di rafforzare la competitività dell'agricoltura, in modo da renderla capace di produrre con regole meno protettive e a prezzi più vicini a quelli del mercato mondiale. Contestualmente alla competitività, la riforma mirava a rilegittimare la Pac nei confronti della società (Segrè, 2008).
L'aspetto di maggiore innovazione della riforma Fischler ha riguardato gli strumenti della Pac, attraverso l'introduzione del disaccoppiamento, ossia la sostituzione dei pagamenti "accoppiati" ad una determinata produzione con un sostegno indipendente dal bene agricolo effettivamente prodotto. In tal modo, il sostegno viene spostato dai prodotti ai produttori, allo scopo di allontanare le distorsioni di mercato, causate dalla vecchia impostazione politica, e di tutelare il reddito degli agricoltori che divengono liberi di orientarsi verso le esigenze dei consumatori e del mercato.
Il disaccoppiamento ha offerto vantaggi (migliore orientamento dell'agricoltura al mercato, stabilizzazione del reddito, remunerazione sulla base di obblighi ambientali) e svantaggi (rendita fondiaria, ancoraggio del sostegno ai produttori storici, sostegno indifferenziato), molto analizzati dagli economisti (Moro, Sckokai, 2013; Bartolini, Viaggi, 2013; De Filippis *et al.*, 2003).
Agli inizi della riforma, gli agricoltori hanno visto con scetticismo il disaccoppiamento, ma ben presto è stato compreso e apprezzato; i pagamenti disaccoppiati hanno consentito di stabilizzare il sostegno al reddito e, contemporaneamente, hanno accresciuto l'orientamento al mercato e la competitività dell'agricoltura. Gli agricoltori hanno orientato le scelte verso le produzioni più richieste dal mercato senza perdere il sostegno della Pac. I prezzi di mercato, non più influenzati

dalle Ocm, hanno cominciato una sempre maggiore influenza nelle scelte produttive, soprattutto dal 2007, quando i corsi del mercato mondiale hanno registrato una forte volatilità (Commissione delle Comunità europee, 2009).
Per l'agricoltura italiana, gli effetti del disaccoppiamento sono stati rilevanti (Frascarelli, 2005):

- le colture cerealicole (mais, grano duro) e industriali (oleaginose, tabacco e) che beneficiavano di un alto sostegno accoppiato nella Pac precedente, hanno visto diminuire considerevolmente le superfici; addirittura le superfici a grano duro sono diminuite di 700.000 ettari dal 2005 al 2007;
- le colture cerealicole che avevano un basso sostegno accoppiato (grano tenero, orzo, cereali minori) hanno mantenuto le superfici investite;
- la riforma delle Ocm, in particolare barbabietola, pomodoro e agrumi da industria, ha portato ad una forte diminuzione delle relative produzioni, con conseguente difficoltà di approvvigionamento per le rispettive industrie di trasformazione.

Insieme al disaccoppiamento, la riforma Fischler ha introdotto l'obbligo della condizionalità: il rispetto di requisiti in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali e di buone condizioni agronomiche ed ambientali dei terreni. Il mancato rispetto della condizionalità comporta la decurtazione parziale o totale dei pagamenti diretti.
Queste norme hanno accresciuto i vincoli ambientali e gli adempimenti burocratici per gli agricoltori e – all'inizio della riforma – hanno destato perplessità, anche se hanno apportato alcuni effettivi miglioramenti all'ambiente. I requisiti sempre più severi per la qualità, l'ambiente (basti pensare alla Direttiva Nitrati, l'obbligo delle fasce tampone lungo i corsi d'acqua) e il benessere degli animali hanno costretto gli agricoltori ad importanti adeguamenti strutturali e a sopportare forti vincoli produttivi.

La Pac 2014-2020

Coerentemente con la Strategia Europa 2020, la nuova Pac 2014-2020 tenta di perseguire congiuntamente due macro-obiettivi, apparentemente contraddittori: la competitività delle imprese agricole, tramite l'orientamento al mercato e il sostegno al reddito, e la remunerazione dei beni pubblici, tramite il rafforzamento della condizionalità del primo pilastro – nella sua accezione molto rafforzata dal *greening* – e della componente ambientale nella politica di sviluppo rurale. L'obiettivo è il passaggio graduale da un sostegno al reddito indifferenziato ad un sostegno per la produzione di beni pubblici (Bureau, Mahé, 2009; Zahrnt, 2009).
Competitività implica per gli agricoltori una maggiore "capacità di stare sul mercato", ma è anche sinonimo di "mercati più liberi", regolati dalla domanda e dall'offerta, senza più politiche di controllo dei prezzi e di contenimento dell'offerta, quindi senza più quote di produzione (latte, zucchero, vigneti).
Beni pubblici equivale a "remunerazione dei beni non pagati dal mercato", prevalentemente beni ambientali. La sua espressione concreta è il *greening*, che esprime il tentativo di pagare i beni pubblici prodotti dall'agricoltura. In questa direzione vanno i pagamenti agro-climatico-ambientali e le altre misure ambientali dei Psr.
Gli strumenti della nuova Pac 2014-2020 sono tre, confermando l'impostazione precedente: pagamenti diretti, misure di mercato e sviluppo rurale.
I pagamenti diretti subiscono un processo di convergenza interna abbastanza morbido, attraverso il modello irlandese, teso a tutelare i pagamenti storici, con il mantenimento di differenze tra gli agricoltori nel valore di tali pagamenti anche dopo il 2019. Questa scelta rappresenta una delusione, nel percorso di avanzamento di una Pac finalizzata alla remunerazione dei beni pubblici, una delusione che riguarda soprattutto l'Italia, visto che il modello irlandese è stato adottato dal nostro Paese e da altri otto Stati membri (Ciliberti, Frascarelli, 2015; Tangermann, 2011).
Il *greening* è stata la vera novità della Pac 2014-2020 e soprattutto lo strumento che ha suscitato le maggiori critiche (De Filippis, 2014).
Gli agricoltori giudicano negativamente questa politica, considerata una delle cause dell'appesantimento degli oneri burocratici, che contribuisce a complicare le procedure di accesso al pagamento degli aiuti europei (Andreotti, Panozzo, 2017).

Sul fronte opposto i movimenti ambientalisti giudicano le misure di *greening* troppo modeste rispetto agli obiettivi da raggiungere in termini di biodiversità e cambiamenti climatici.
Più in generale molti accademici, insieme a esperti del settore, hanno mostrato un giudizio positivo sui principi generali del *greening* (Anania *et al*., 2009), criticando, ciononostante, i requisiti ambientali proposti (Povellato, 2012; De Filippis, 2014).
L'impatto del *greening* in Italia è sopportabile, anche in virtù del fatto che l'agricoltura italiana presenta già molti elementi strutturali di *greening*. In molti areali agricoli italiani, gli impegni del *greening* erano già applicati dagli agricoltori o sono stati applicati con facilità e, quindi, non hanno richiesto particolari adattamenti da parte delle aziende. Basti pensare a molte zone di collina e montagna, dove la diversificazione fa parte dell'ordinaria tecnica agronomica e dove le aree di interesse ecologico sono già presenti. I maggiori cambiamenti sono necessari nelle aree ad agricoltura intensiva, soprattutto di pianura.
I maggiori impatti hanno riguardato il vincolo delle aree di interesse ecologico che ha interessato le aziende intensive con più di 15 ettari a seminativo. Le aziende di collina o di montagna non hanno registrato grandi difficoltà ad destinare il 5% dei seminativi ad aree di interesse ecologico, in quanto possono facilmente trovare delle superfici marginali da destinare efficacemente a questo scopo.
La sottrazione di superficie agricola per le aree ecologiche ha destato molte perplessità tra gli agricoltori; è vero che tale norma persegue l'obiettivo della sostenibilità ambientale, ma sicuramente contrasta con l'obiettivo della crescita, soprattutto della produzione di cibo.
In sintesi, gli agricoltori italiani hanno saputo adattarsi, trovando soluzioni efficienti con la destinazione ad aree ecologiche dei bordi dei campi, di colture intercalari o di aree con colture azoto-fissatrici. La consapevolezza della sostenibilità ambientale dell'agricoltura è cresciuta ed oggi la totalità degli agricoltori utilizzano pratiche di gestione del territorio che producono beni pubblici, in quanto inserite nella condizionalità (requisito obbligatorio per il pagamento di base) e negli impegni del *greening* (requisito obbligatorio per il pagamento verde); una larga percentuale di agricoltori vanno oltre i requisiti obbligatori, aderendo agli impegni agro-climatico-ambientali o alle pratiche di agricoltura biologica.
Anche un altro strumento, quello delle misure di mercato, ha influenzato l'agricoltura italiana. La nuova Pac 2014-2020 ha portato un ulteriore indebolimento degli interventi di mercato, come l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato, che vengono in gran parte mantenuti, ma ridotti a "reti di sicurezza", e lo smantellamento di tutti gli strumenti di regolazione dell'offerta (latte, zucchero, vigneti).
La nuova politica di sviluppo rurale 2014-2020 continua nella logica della programmazione pluriennale, con la novità del tema dell'innovazione, tramite i Gruppi Operativi del Pei "Partenariato europeo per l'innovazione".
Il complesso della riforma esprime un invito all'agricoltore ad orientarsi alla produttività e alla sostenibilità: produrre di più attraverso un uso maggiormente rispettoso delle risorse naturali e della loro conservazione nel tempo (Commissione europea, 2012c; Buckwell *et al.*, 2014).

Competitività, sostenibilità e innovazione

La lunga storia della Pac ha condizionato profondamente l'agricoltura italiana e le strategie degli agricoltori. Ogni nuova fase della Pac, oltre alla modifica del sostegno, ha sempre indicato anche un cambiamento nella visione dell'agricoltura, perché – in fondo – le scelte della Pac sono il frutto delle sensibilità dei cittadini che si tramuta in scelte politiche.
Gli agricoltori hanno sempre subito e/o assecondato il processo di adattamento della Pac, con una certa reticenza ai cambiamenti, preferendo sempre lo *status quo*, anche quando le riforme si sono rivelate vantaggiose per gli agricoltori. Anche la Pac 2014-2020 esige un cambiamento delle strategie delle imprese agricole, che si possono riassumere in tre parole chiave: competitività, sostenibilità ambientale e innovazione.
Lo smantellamento degli ultimi residui della politica dei mercati conferisce all'imprenditore una maggiore libertà di azione: l'agricoltore è libero di compiere le scelte produttive più opportune per la competitività aziendale, evitando che l'ordinamento colturale sia condizionato dalla Pac; l'orientamento al mercato è la stella polare delle scelte imprenditoriali.

Insieme alla globalizzazione, sarà un'agricoltura sempre più aperta alla società e al territorio: gli edifici rurali saranno sempre più trasformati in cottage di campagna, il turismo rurale continuerà a crescere, la partecipazione alla comunità locale diventerà fondamentale sia dal punto di vista economico (reti di impresa, vendita sui circuiti locali) che culturale (diversificazione, pluriattività).
La sostenibilità ambientale obbliga l'agricoltore al rispetto di una serie di requisiti ambientali che condizionano, totalmente o parzialmente, l'ottenimento degli aiuti.
Le ultime riforme della Pac hanno riportato al centro il tema dell'innovazione, dall'efficienza tecnica (pratiche colturali, uso dei mezzi di produzione, massimizzazione delle rese, ecc.) all'efficienza economica. Il futuro delle imprese agricole italiane sarà connotato da innovazioni continue, basate sulle tecnologie dell'agricoltura di precisione, con impiego di mezzi tecnici sempre più attenti alla produttività e alla sostenibilità e con una grande apertura alle dinamiche mondiali.
La Pac ha contribuito a trasformare l'agricoltura italiana nella direzione auspicata dai cittadini europei, pur con luci e ombre. Anche nel futuro, il ruolo della Pac sarà decisivo, ma completamente diverso dal passato: non più l'adattamento produttivo, ma l'adattamento al mercato mondiale e alla produzione di beni pubblici desiderabili dalla società.

Riferimenti bibliografici

- Anania G. *et al*. (2009), *Una Politica Agricola Comune per la produzione di beni pubblici europei*. Presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economisti agrari, [link]
- Andreotti L, Panozzo M. (2017), Gli agricoltori italiani bocciano la Pac senza mezze misure, *L'Informatore Agrario*, n. 10
- Bartolini F., Viaggi V. (2013), The common agricultural policy and the determinants of changes in EU farm size, *Land use policy*, XXXI
- Buckwell A., Nordang Uhre A., Williams A., Polàkovà J., Blum W.E.H., Schiefer J., Lair G.J.3, Heissenhuber A., Schieβl P., Kramer C., Haber W. (2014), Sustainable Intensification of European Agriculture, Rural Investment Support for Europe, Bruxelles
- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2009), Cap payments after 2013 and rural public goods, *Questione Agraria*, 4
- Ciliberti S., Frascarelli A. (2015), *A critical assessment of the implementation of cap 2014-2020 direct payments in Italy*, Bio-based and Applied Economics, 4(3)
- Commissione delle Comunità europee (2009), *Migliorare il funzionamento della filiera alimentare in Europa*, COM(2009) 591 definitivo, Bruxelles, 28.10.2009
- Commissione europea (2012a), *Politica agricola Comune. Cinquant'anni di storia*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
- Commissione europea (2012b), *Politica agricola Comune. Un partenariato tra l'Europa e gli agricoltori*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
- Commissione europea (2012c), *Produttività e sostenibilità dell'agricoltura*, Com(2012) 79 del 29.02.2012
- Commissione europea (2014), *La storia di tre generazioni di agricoltori*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
- De Filippis F. *et al.* (2003), *La revisione di medio termine della politica agricola europea*, Edizioni Tellus, Roma
- De Filippis F. (2014), *La Pac 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma
- De Stefano (1985), Principi di politica agraria, Il Mulino, Bologna
- Frascarelli A. (2005), Cosa succede nelle aziende agricole dopo il disaccoppiamento?, *Agriregionieuropa*, Anno 1, Numero 0, Marzo 2005, Ancona
- Frascarelli A. (2012), Migliorare il funzionamento della filiera alimentare: una valutazione degli strumenti per la Pac dopo il 2013, *Rivista di Economia Agroalimentare*, n.1/2012
- Frascarelli A. (2007), Il futuro del primo pilastro e delle misure settoriali della Pac, in De Filippis F. (a cura) *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma
- Henke R. (2002), Dalla Riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: Il processo di greening della

Pac, *La Questione Agraria*, n.1
- Henke R. (2004), Il riorientamento delle politiche di sostegno all'agricoltura dell'UE, *Politica Agraria Internazionale*, n. 1-2
- Moro D., Sckokai P. (2013), The impact of decoupled payments on farm choices: conceptual and methodological challenges, *Food policy*, XLI
- Povellato A. (2012), Il dibattito sul greening e l'agricoltura italiana, *Agriregionieuropa*, anno 8, numero 29
- Saccomandi V. (1978), Politica Agraria Comune e Integrazione Europea, Edagricole, 1978
- Segré A. (2008), Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare, Carocci editore, Roma
- Tangermann S. (2011), Direct Payments in the Cap post 2013, *International agricultural policy*, I, 21-32
- Sotte F. (1997), Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società, *La Questione Agraria*, n. 65
- Sotte F. (2017), *Sessant'anni di Europa e di Pac: una complessa relazione*, *Agriregionieuropa*, anno 13, n. 50
- Vieri S. (2001), *Politica Agraria*, Edagricole, Bologna
- Zahrnt V. (2009), *Public money for public goods: winners and losers from Cap reform*, Working Paper n. 08, European Centre for International Political Economy, Brussels
- 1. La Pac nasce nel 1962 con l'obiettivo di stabilizzare i prezzi e i mercati. Le Ocm (organizzazioni comuni di mercato) assicuravano un prezzo garantito per ogni prodotto e una forte protezione alla frontiera, per impedire la concorrenza dei prodotti extracomunitari. Quando il prezzo di mercato era inferiore al prezzo garantito, gli organismi pubblici ritiravano dal mercato i prodotti invenduti, assicurando ai produttori agricoli il prezzo garantito.