

# Aiuti diretti agli agricoltori: una cattiva politica che distrugge l'idea di Europa



Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha adottato una relazione informativa su “La riforma della PAC: modalità, diversità, effetti redistributivi e altre scelte degli Stati membri nell’applicazione della riforma dei pagamenti diretti” (relatore Mario Campi) e l’ha trasmessa alle istituzioni della UE. È auspicabile che su questo documento si apra un dibattito pubblico e non si continui a tenere la testa sotto la sabbia. La PAC non è una politica qualsiasi. Il suo bilancio, pari a EUR 408 miliardi per il periodo 2014-2020, rappresenta il 38% dell’intero bilancio dell’UE. Il primo pilastro, pari a 313 miliardi, rappresenta il 77% della spesa totale PAC. I pagamenti diretti, pari a 294 miliardi, rappresentano il 94% del primo pilastro. Questa tipologia di intervento pubblico è la più importante (in termini finanziari) politica “comune” dell’UE. Se questa non funziona, non fallisce solo una politica ma è l’insieme dell’idea di Europa che è messa in discussione e perde di credibilità.

Il testo diffuso dal CESE è molto articolato perché esamina le decisioni prese dagli Stati membri nell’ambito delle settanta aree di intervento attribuite alla loro discrezionalità. Nella proposta legislativa della Commissione gli ambiti in cui gli Stati membri avevano piena autonomia decisionale erano venti. Il regolamento uscito dalla negoziazione tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione accresce di altre cinquanta le aree di intervento degli Stati membri. Qual è il significato di tale evoluzione? Come mai si è giunti ad un esito siffatto? Quali conseguenze si prevedono per la stessa tenuta del processo di costruzione europea?

## **Una PAC senza strategia come merce di scambio politico**

Da una semplice lettura della lista delle attribuzioni risulta che si tratta di un insieme disorganico di materie e di scelte, alcune di maggiore rilevanza, altre di dettaglio. Con tutta la buona volontà non è possibile individuare alcuna strategia sottostante la flessibilità offerta agli Stati membri. E le decisioni adottate dai governi nazionali non fanno altro che produrre automaticamente, nell’insieme dell’Unione, un effetto moltiplicatore sia nella quantità delle scelte sia nella diversità delle stesse. Un effetto domino che accresce a dismisura la complessità e la farraginosità di questa tipologia di intervento pubblico.

Per procedere ad una lettura d’insieme di tali decisioni il CESE ha adottato una metodologia di analisi articolata in tre passaggi: a) individuazione delle decisioni veramente cruciali; b) individuazione di un sistema di misurazione per esprimere una visione complessiva delle scelte effettuate nell’insieme del territorio dell’Unione, di tipo quali-quantitativo (su una scala da 1 a 5); c) applicazione dell’analisi fattoriale, come tecnica di analisi finalizzata a sintetizzare la complessità delle relazioni tra le variabili trattate. Il sistema di misurazione è basato sulla rilevazione delle scelte

adottate, collocate tra i due estremi della scala.

Ne vien fuori un'articolazione molto ampia di modalità che produce effetti redistributivi non valutabili in quanto manca una chiara strategia a livello comunitario e manca anche un quadro coerente e credibile delle presunte strategie nazionali adottate.

L'impressione generale che se ne ricava è quella di un grande e confuso scambio politico (una volta si chiamava, con linguaggio greve ma efficace, "clientelismo") che vede protagonisti, da una parte, i governi nazionali e i parlamentari europei disponibili a soddisfare qualsiasi richiesta, e, dall'altra, le organizzazioni agricole che rivendicano cose anche contraddittorie tra loro, pur di mettere in bella mostra un ruolo di rappresentanza che di fatto da tempo hanno dismesso.

### **Elementi costitutivi di una politica dannosa**

La relazione informativa del CESE rileva che già la riforma in sé contiene elementi fortemente discutibili.

Il primo elemento risiede nella stessa scelta di conservare una PAC basata su due pilastri, e soprattutto di assegnare, nell'ambito del primo, un ruolo prevalente ai pagamenti diretti. La formula dei pagamenti diretti presenta il difetto di una vaga e poco definita relazione tra obiettivi della politica agraria e strumenti adottati per perseguirli, con il rischio di un'inefficiente distribuzione delle risorse. D'altra parte, il loro frazionamento in una serie di misure (pagamento base, inverdimento, giovani, ecc.) ha aggiunto complessità all'intervento.

Il secondo elemento si lega alla scelta di assumere l'ettaro di superficie come misura dell'equità distributiva tra agricoltori europei. Seppure tale soluzione può apparire quella più facilmente praticabile, non è sulla base dell'unità di superficie che si possono comparare tra di loro le agricolture europee. La scelta dell'ettaro si traduce in un premio alle agricolture più estensive e a più basso valore aggiunto, oltre che, indirettamente, in un rischio importante di trasferire l'aiuto diretto dall'agricoltore affittuario al proprietario della terra. Inoltre, l'aumento dei valori fondiari costituisce un ostacolo alla mobilità fondiaria e al rinnovo generazionale.

Il terzo elemento risiede nella duplicazione e sovrapposizione delle misure tra 1° e 2° pilastro. Segnatamente nei due pilastri sono contemporaneamente comprese misure per la sostenibilità ambientale, i giovani e le aree con vincoli naturali. A parte quest'ultima opzione, che è stata attivata soltanto (ed in misura modesta) dalla Danimarca, le altre due, e soprattutto l'inverdimento, pongono non pochi problemi di compatibilità tra obiettivi e strumenti.

In aggiunta alle suddette criticità insite a monte della stessa riforma della PAC, il CESE ha individuato altri elementi problematici che fanno molto riflettere.

Il primo è che se le politiche comuni europee sono il risultato di scelte così farraginose e rese ancor più disarticolate e contraddittorie con il sistema di governance messo in piedi - che prevede una laboriosa ed estenuante negoziazione tra le tre istituzioni - è evidente che la tela dell'unicità delle politiche tenderà nel tempo a lacerarsi. In altre parole, il sistema decisionale sperimentato con la riforma della PAC contiene in sé un virus che determina automaticamente un processo di rinazionalizzazione di politiche che i Trattati definiscono "comuni".

C'è poi un altro rilievo importante che la relazione informativa contiene e che va sottolineato. Tutti i regolamenti base sulla riforma della PAC prevedevano un coinvolgimento della società civile nel suo complesso nelle decisioni autonome adottate dagli Stati membri. Da una indagine condotta dal CESE attraverso i suoi membri, risulta al contrario che questa mobilitazione della società civile non è avvenuta. In realtà hanno partecipato alle scelte dei governi nazionali solo le organizzazioni degli agricoltori. In altre parole, il maggior capitolo di spesa del bilancio comunitario viene utilizzato attivando canali partecipativi opachi e ristretti che impediscono ai cittadini europei organizzati di esprimere le proprie valutazioni sulle decisioni politiche che li riguardano.

Dunque, la politica agricola comune risulta meno "comune" che in passato; l'analisi delle informazioni relative alle scelte compiute delinea chiaramente questa percezione. Il lungo processo decisionale ha portato a ritardi nell'accordo politico e nell'applicazione della PAC. Basti ricordare che la nuova PAC si applica dal 1° gennaio 2015 (ovvero, un anno dopo rispetto alla data prevista inizialmente) e che, date le difficoltà di implementazione, gli agricoltori devono presentare le richieste di aiuto senza una completa conoscenza delle nuove norme, a rischio di incorrere in errori che non andrebbero penalizzati.

La PAC che si praticherà nei prossimi anni non sarà più spedita. La relazione del CESE registra che il risultato finale della riforma e delle successive scelte effettuate dagli Stati membri, sulla base di una platea di oltre settanta opzioni delegate, non è una PAC più semplice. La scomposizione dei pagamenti diretti in una serie di misure (pagamento base, inverdimento, ecc.) rischia di tradursi, altresì, in maggiori complicazioni amministrative. In alcuni casi, peraltro, la flessibilità non è poi stata utilizzata, anche in ragione della complessità burocratica. Ne sono un esempio le "pratiche equivalenti" all'inverdimento, introdotte nel corso del negoziato sulla riforma, ma di fatto applicate nel 2015 solo da cinque paesi.

Nel corso della realizzazione concreta della riforma e delle scelte applicative degli Stati membri, le cui conseguenze nelle dinamiche concrete delle aziende agricole e dei mercati agricoli devono ancora manifestarsi, sarà necessario monitorare e verificare puntualmente se l'ampia diversificazione definita nella procedura di co-decisione risulti compatibile con i principi di una politica agricola che i Trattati stessi definiscono ancora "comune".

Dinanzi a tutte queste incertezze, incongruenze e contraddizioni, forse è davvero giunto il tempo di decidere di chiudere una volta per sempre questo capitolo degli aiuti diretti - che sempre più si rivela un inutile spreco di risorse pubbliche - e di finalizzare i finanziamenti a concreti ed efficaci progetti di sviluppo rurale, gestiti localmente in modo condiviso dalle comunità.

Quello che dovrebbe rimanere come utile politica "comune" andrebbe racchiuso in un'unica azione: assicurare la sicurezza alimentare (garanzia delle forniture e tutela degli agricoltori e dei consumatori) nei confronti della crescente volatilità dei prezzi, attraverso la gestione del rischio fondata su schemi assicurativi e fondi mutualistici, anche in relazione alla necessità della regolazione dei mercati, sempre più aperti e non regolati. È questa la vera riforma della PAC che si attende da 25 anni. Gli aiuti diretti introdotti dalla riforma MacSherry del 1992 dovevano durare solo cinque anni. Ma ancora oggi non riusciamo a liberarcene perché su questa tipologia di intervento pubblico abbiamo costruito un apparato faraonico di gestione che non sa come riciclarsi. Il tutto sulla testa degli ignari cittadini e degli stessi agricoltori europei che subiscono silently e rassegnati.

Fonte : **afonsopascale.it** apri l'[articolo originale](#)