

## Focus sull'evoluzione della PAC e del settore agricolo nazionale

**Leonardo Casini**

Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agrarie, Alimentari, Ambientali e Forestali (DAGRI)  
Università di Firenze, Accademia dei Georgofili

### Introduzione

L'evoluzione delle politiche agricole comunitarie costituisce uno degli elementi più rilevanti del processo di integrazione europea, non solo per il suo impatto economico e sociale sul settore agricolo e agroalimentare, ma anche per le ricadute ambientali e territoriali che ne derivano. Fin dalla sua nascita la Politica Agricola Comune (PAC) è stata oggetto di un costante aggiornamento che ne ha progressivamente ridefinito obiettivi, strumenti e priorità, adattandoli ai profondi cambiamenti economici, tecnologici e sociali che hanno interessato il settore primario e, più in generale, l'intera società europea. In questa prospettiva, l'articolo si propone di analizzare il relativo sistema di finanziamenti che ha rappresentato il motore principale delle trasformazioni del settore agricolo europeo, evidenziando come i meccanismi di sostegno abbiano influenzato la competitività, la redditività e la sostenibilità delle imprese agricole. Segue un approfondimento sull'evoluzione del settore, esaminando i cambiamenti strutturali, produttivi e occupazionali che hanno caratterizzato l'agricoltura italiana negli ultimi decenni. In ultimo vengono delineate la situazione attuale e le tendenze emergenti, con particolare attenzione alle sfide economiche, ambientali e sociali che oggi condizionano le politiche agricole, dal cambiamento climatico alla sicurezza alimentare.

### L'evoluzione degli aiuti

La PAC nasce nel 1962 ed è il primo nucleo su cui si svilupperà l'Unione europea. Per rispondere alle criticità emerse nel secondo conflitto mondiale si individuano come obiettivi prioritari l'autosufficienza alimentare europea, aumentando la produttività agricola, insieme a quello di assicurare un reddito stabile agli agricoltori. Coerentemente a questi obiettivi furono predisposti efficaci strumenti di incentivazione delle produzioni. In particolare, erano garantiti il totale acquisto delle produzioni realizzate e prezzi di vendita remunerativi, assicurando così stabilità ai produttori. Garanzie che ovviamente comportavano anche un sistema tariffario di protezione dalle importazioni da Paesi terzi a prezzi inferiori.

Il sistema produsse gli effetti desiderati di un forte aumento della produzione agricola europea grazie anche allo sviluppo della meccanizzazione e della chimica applicata all'agricoltura (fertilizzanti, antiparassitari, ecc.). Alla fine degli anni '70 si cominciarono però a rilevare gli effetti negativi di questi strumenti, ovvero, la creazione di una grande sovrapproduzione di vari prodotti. Tale sovrapproduzione comportava la necessità di smaltire i prodotti eccedentari e questo venne fatto incentivando l'esportazione all'estero a prezzi ribassati a carico dell'allora Comunità economica europea. Il tutto comportava chiaramente una concorrenza sleale nei confronti degli altri Paesi produttori. Inoltre, il sistema che premiava la produzione, portò a un uso intensivo delle risorse naturali, acqua e input chimici con conseguente rischio di degrado ambientale. Questo modello incentivava pratiche agricole poco sostenibili, con impatti negativi sugli ecosistemi, sull'inquinamento delle acque e sulla biodiversità.

I problemi di carattere ambientale ma soprattutto, il crescente costo delle esportazioni sovvenzionate e le proteste degli altri Paesi determinano a partire dal 1992 una necessità di cambiare la PAC che portò alla cosiddetta **Riforma MacSharry**. Questa riforma portò ad una profonda modifica della

PAC, che passò da un sostegno incorporato nei prezzi, e quindi sostanzialmente non percepito dai produttori, a forme di aiuto diretto al reddito degli agricoltori, all'inizio legato ai risultati storici delle colture poi sempre più disaccoppiato da questi. Da sottolineare come questo cambiamento abbia due effetti estremamente importanti. Il primo riguarda gli agricoltori che fino a quel momento non percepivano direttamente il sostegno comunitario, in quanto incorporato in prezzi garantiti e sostenuto dalla protezione dalle importazioni estere, mentre con la riforma il sostegno viene legato alla presentazione di una domanda ed è chiaramente quantificato. Il secondo riguarda la società, l'aiuto legato a prezzi garantiti comporta che il costo è a carico dei consumatori e solo per la parte di sovvenzione alle esportazioni eccedentarie è a carico della contribuzione generale, mentre con i pagamenti diretti e la riduzione dei prezzi garantiti il costo dell'aiuto si sposta in larga parte sui contribuenti.

Si assiste così a un'agricoltura che deve sempre più fare i conti con il mercato dato che i prezzi garantiti vengono progressivamente ridotti e con una società che diviene sempre più esigente sui servizi non di mercato offerti dall'agricoltura (paesaggio, difesa idrogeologica, ecc).

In questo periodo cambiano, infatti, gli obiettivi che avevano ispirato la PAC. Ai tradizionali obiettivi della sicurezza alimentare, nel senso della capacità di autoapprovvigionamento, e del sostegno agli agricoltori, si aggiunge quello della salubrità dei prodotti, si introduce il concetto della competitività di mercato, e comincia ad affermarsi anche l'importanza del rispetto ambientale. Coerentemente con questo percorso si afferma anche il così detto **secondo pilastro** della PAC, dedicato allo **sviluppo rurale**, con misure per la diversificazione, l'innovazione e la tutela del paesaggio. Si ritiene, infatti, che la tutela del mondo agricolo, richieda anche misure che vadano al di là delle garanzie di mercato e degli aiuti al reddito. In questo senso si realizzano i così detti programmi di sviluppo a livello regionale che finanziano le ristrutturazioni aziendali, gli investimenti, incentivano le forme di agricoltura a basso impatto ambientale, e contribuiscono al miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali.

Si giunge così alla riforma del 2014 dove gli obiettivi dichiarati di sostegno al reddito e di competitività vengono mantenuti, ma in un contesto dove il vincolo della sostenibilità è sempre più forte. Gli strumenti applicativi si basano principalmente su aiuti ad ettaro del tutto disaccoppiati dalle produzioni, ma legati al rispetto di determinati requisiti di **condizionalità ambientale** (cross-compliance), e ad ulteriori pagamenti subordinati allo svolgimento di determinati "servizi ambientali", come certe forme di rotazioni colturali.

Questa forma di aiuti legati a servizi "non di mercato" svolti dalle attività agricole viene poi ulteriormente sviluppata nella riforma successiva, dove gli obiettivi dichiarati derivano dal Green Deal europeo che delinea le linee di sviluppo complessive per l'UE.

Gli obiettivi della PAC si sviluppano conseguentemente su più ambiti: obiettivi economici, come garantire un reddito equo agli agricoltori, aumentare la competitività, migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare; obiettivi ambientali, come combattere i cambiamenti climatici, tutelare l'ambiente e salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; obiettivi sociali, come sostenere il ricambio generazionale, promuovere la vitalità delle aree rurali, rispondere alle esigenze dei consumatori in materia di alimentazione e salute, promuovere le conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione.

Per rispondere a questa imponente serie di obiettivi gli strumenti messi in atto non si discostano però molto da quelli previsti in passato se non per la modalità di gestione delle risorse. Ciascun Paese presenta infatti un Piano Strategico complessivo in cui sono definite le modalità di applicazione del regolamento comunitario e l'allocazione delle risorse. Il Piano è unico per ciascun Paese e comprende

sia le misure di mercato che quelle per lo sviluppo rurale. Fra le prime da sottolineare quelle per pagamenti subordinati allo svolgimento di servizi ambientali. I così detti eco-schemi, cioè incentivi per l'attuazione volontaria di pratiche agricole sostenibili, come l'inerbimento dei filari nelle colture arboree o il miglioramento del benessere animale.

Nel grafico 1 è riportato l'andamento delle risorse per la PAC nel periodo 1980-2024. In questo periodo l'Unione europea è passata da 12 a 28 membri e oggi a 27 Paesi dopo l'uscita della Gran Bretagna. Gli importi per la PAC sono così inevitabilmente cresciuti fino ai primi anni 2000 per poi stabilizzarsi intorno ai 60 miliardi di euro. Dal grafico si vede come però in termini percentuali sul Prodotto Interno Lordo dell'UE il peso della PAC sia diminuito dall'0,7% allo 0,3%, testimoniando la minore importanza del tema agricoltura nel complesso delle attività dell'UE. Anche considerando i valori assoluti la stabilità in termini nominali comporta una riduzione in termini reali. Ad esempio, per l'Italia si è passati da un importo di quasi 4 miliardi di euro nel 2010 a circa 3,6 miliardi nel 2024 con una riduzione nominale di circa il 10%, ma considerando che nel periodo la perdita di potere d'acquisto è stata dell'ordine del 30%, si comprende come il taglio effettivo sia stato molto più rilevante.

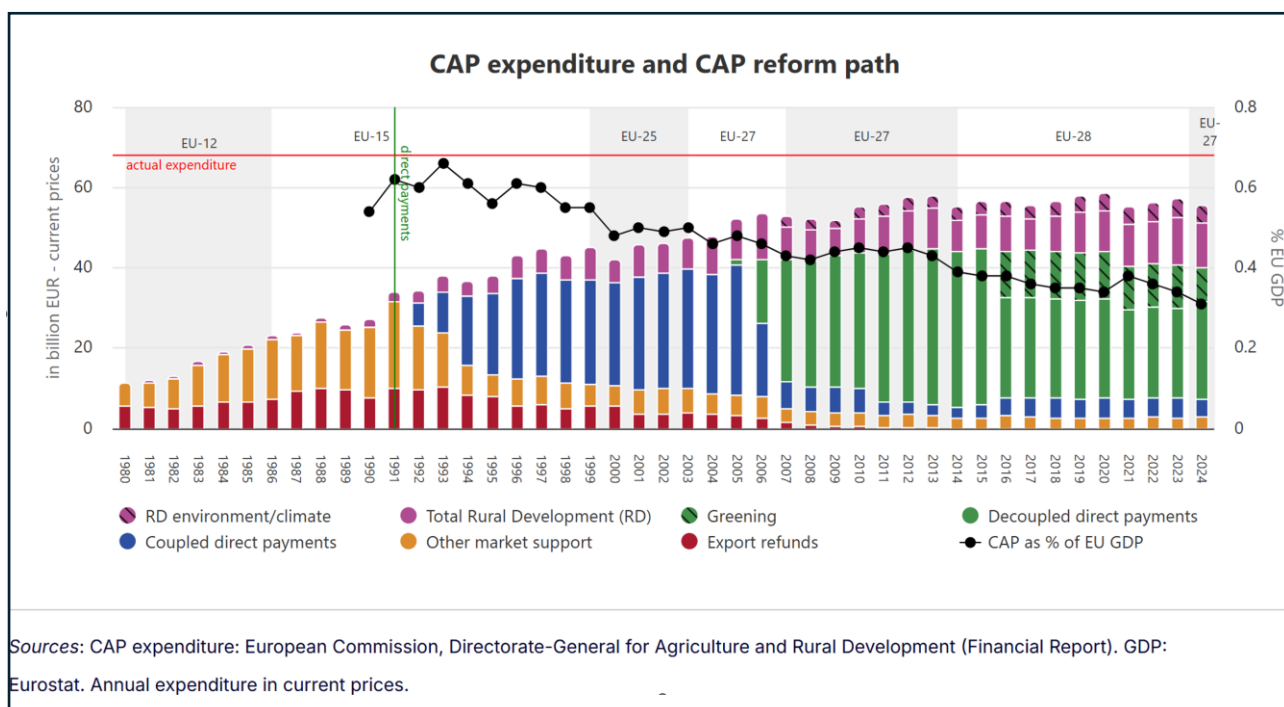


Grafico 1 - Andamento delle risorse per la PAC nel periodo 1980-2024

## La situazione attuale

L'analisi congiunta dell'evoluzione degli obiettivi della PAC e delle sue risorse indica una strategia UE per un'agricoltura che deve essere sempre più autonoma e competitiva sui mercati, ma aiutata nella produzione di quei beni ambientali e sociali non ricompensati direttamente dal mercato. Il principio è anche in linea con i precetti della teoria economica, tuttavia, è necessario che i relativi strumenti attuativi siano realmente efficaci al fine di garantire una sufficiente economicità delle attività agricole. Ad oggi gli aiuti, se pur considerevoli, raggiungendo in media il 30% del valore aggiunto aziendale, non sembra abbiano contrastato, in molti Paesi e certamente in Italia, il declino del settore. In Italia dal 1980 al 2020 secondo i dati dei censimenti dell'agricoltura dell'ISTAT le aziende sono passate dagli oltre 3 milioni a poco più di un milione e la SAU si è ridotta di oltre 3 milioni di ettari. La figura 1 mostra come nel periodo 1990-2020, vaste aree del Paese abbiano

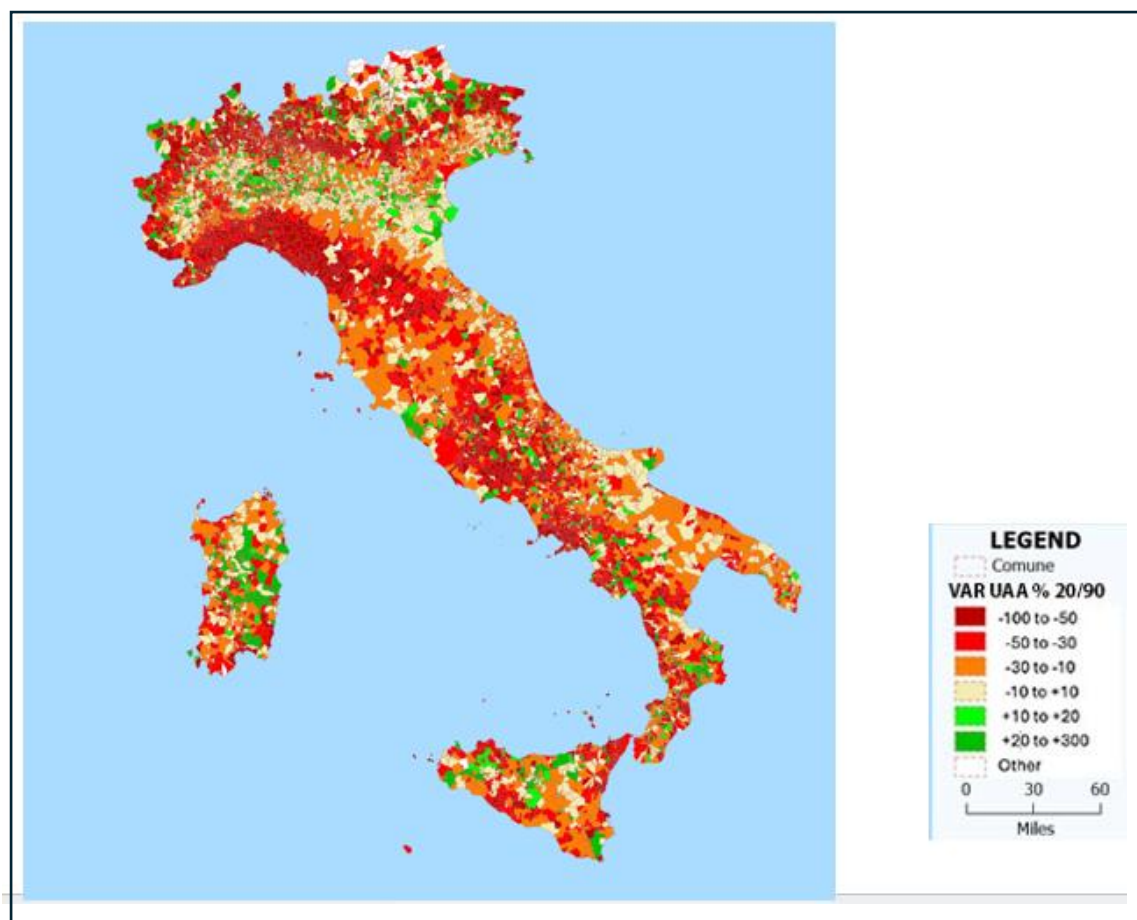


Fig. 1. Percentuale di variazione delle aree agricole (UAA) nel periodo 1990-2020 (Fonte ISTAT)

registrato un crollo delle aree agricole con riduzioni superiori al 50%: Liguria, Appennino centro meridionale, Alpi. In molte di queste zone all'abbandono agricolo si è anche accompagnato l'esodo della popolazione specialmente delle generazioni più giovani, evidenziando un problema sociale molto rilevante.

Passando dalla descrizione del settore in termini di superfici a quella in termini di produzioni, dalla Tabella 1 emerge chiaramente l'importanza del ruolo delle politiche agricole.

TAB.1 - Produzione delle principali coltivazioni erbacee. Anni 1861-2021. (migliaia di quintali)

	Frumento			Orzo	Riso	Granoturco	Vite			Olio		Agrumi		Barbabietola da zucchero
Anni	Tenero	Duro	Totale				Uva da tavola	Uva da vino	Vino (migliaia di ettolitri)	Olive	Olio d'oliva	Arancio	Limone	
1,861			32,900	1,821	2,802	14,400		32,640	19,200	10,548	1,418	1,110	1,100	
1,901			48,084	2,227	5,575	26,941		81,204	46,513	21,444	2,927	2,768	3,730	
1,931	50,497	13,262	63,759	2,356	6,998	19,421		67,715	40,025	13,783	2,445	3,582	3,890	
1,941	55,151	15,551	70,702	2,355	8,638	26,116		59,690	36,671	12,692	2,209	3,337	3,399	41,712
1,951	56,132	13,488	69,620	2,704	7,500	27,483		79,647	49,761	21,476	3,717	4,997	2,981	59,609
1,961	66,138	16,974	83,112	2,787	6,998	39,360	5,776	78,890	52,482	22,505	3,941	7,992	4,945	70,709
1,971	67,045	32,894	99,939	3,725	8,923	45,284	11,386	88,878	64,212	32,102	6,181	14,624	7,793	87,762
1,981	54,132	34,171	88,303	9,820	8,933	71,966	14,388	94,675	70,560	30,240	6,065	17,516	7,910	174,997
1,991	42,768	51,389	94,157	17,929	12,353	62,378	14,543	81,312	59,788	41,169	7,682	20,594	7,133	119,752
2,001	27,893	36,240	64,133	11,257	12,730	105,537	15,702	70,828	52,293	30,162	5,735	17,719	5,504	99,098
2,011	28,390	37,966	66,356	9,510	15,558	97,526	12,123	58,423	42,705	31,683	5,418	25,082	4,582	35,479
2,021	30,722	41,373	72,095	10,692	14,647	61,255	10,410	71,947	52,185	23,657	3,386	17,934	4,733	16,896

Fonte: ISTAT

Le quantità dei principali prodotti hanno incrementi considerevoli passando dagli anni 60 agli anni 70 e 80, periodo dove appunto vi è stata la massima incentivazione all'aumento della produttività, per cui anche con superfici in diminuzione la capacità di aumentare le rese ha permesso di superare le quantità degli anni precedenti. Si è infatti passati, ad esempio ai 30 quintali per ettaro degli anni 60 ai quasi 100 degli anni 90. Negli anni 2000 si assiste però allo stabilizzarsi se non al ridursi delle produzioni, anche in questo caso la PAC ha avuto il suo ruolo, avendo introdotto forme di aiuto specifiche per produzioni a basso impatto ambientale (come, ad esempio, il sostegno al biologico) e per la messa a riposo dei terreni.

Dopo l'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina ed i conseguenti effetti sul mercato dei prodotti agricoli, il tema dell'autosufficienza alimentare si è nuovamente posto e cioè se l'agricoltura è ancora un settore strategico per la produzione di alimenti o se prevalgono gli altri obiettivi a cui è oggi chiamata a rispondere. In merito a ciò occorre ricordare che a livello nazionale siamo deficitari per tutte le principali categorie di prodotti ad eccezione delle carni avicole, dell'ortofrutta e del vino, dove siamo il principale esportatore mondiale con la Francia (Tabella 2).

TAB. 2 – Grado di autoapprovvigionamento per i principali prodotti agricoli (Anni 2018-23)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vino (*)	188	242	195	204	225	224
Frutta	115	118	119	119	118	113
Carne avicola	107	108	108	109	100	106
Ortaggi	99	99	99	99	98	
Agrumi(*)	98	97	94	100	97	98
Lattiero caseario	78	79	85	89	83	80
Frumento duro	72	62	56	65	70	56
Olio d'oliva (*)	76	43	77	58	67	52
Orzo	64	69	71	63	62	63
Carne suina e salumi	62	68	69	68	66	63
Carne bovina	52	50	48	47	43	40
Mais	52	50	53	54	40	46
Frutta in guscio	50	41	47	41	43	43
Frumento tenero	33	36	36	39	36	36

(\*) campagne 2017/18, 2018/19, 2019/20, 2020/21, 2021/22; 2022/23

Fonte: ISMEA

## Le prospettive

Le tendenze evolutive del settore, precedentemente illustrate, non inducono a pensare che questo deficit commerciale possa colmarsi in futuro con un aumento delle produzioni interne, anzi, lo scenario più probabile è quello di ulteriori peggioramenti. Il problema è che si tratta di prodotti fondamentali per la nostra alimentazione e per la nostra industria di trasformazione, che vede riconosciuto per i prodotti alimentari italiani un premium price significativo sui mercati internazionali. La domanda che quindi si pone e che dovrà essere al centro delle scelte di politica agricola nazionale, è se la nostra agricoltura dovrà conservare un ruolo centrale come fornitore di materie prime alimentari o se potrà anche essere sempre più sostituita da prodotti di importazione.

Dal punto di vista strettamente agricolo la salute del settore è abbastanza preoccupante, almeno in diverse aree del Paese e per certe tipologie colturali. Un'indagine sulle aziende professionali nel data

base della Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA) per i comparti dei seminativi della viticoltura e dell'olivicoltura ha evidenziato come oltre il 30% di esse presenti un valore aggiunto (comprensivo degli ammortamenti) per addetto inferiore ai 22.000 Euro, evidenziando alti rischi di abbandono dell'attività, soprattutto con ulteriori riduzioni degli aiuti. Ipotesi più che realistica alla luce delle recenti anticipazioni sul budget per la nuova riforma della PAC.

In questo quadro il ruolo della PAC è ancora più importante perché può costituire la base per promuovere un nuovo sviluppo del mondo rurale, ma potrebbe anche determinarne la fine in diverse aree del Paese. Affrontando specificamente il tema della redditività, l'attuale distribuzione degli aiuti diretti non appare sufficiente per aiutare lo sviluppo competitivo e sostenibile delle imprese come richiesto dagli attuali obiettivi europei, essendo in larga parte ancora determinata su base storica e senza una effettiva strategia basata sulla valutazione degli impatti economici degli aiuti. In particolare, il principio di pagamenti per servizi non di mercato introdotto con le ultime riforme, certamente corretto per la teoria economica, viene però applicato solo come compensazione per specifici servizi ambientali previsti dai regolamenti (come ad esempio per gli ecoschemi) e non per la distribuzione complessiva degli aiuti. Un'azienda ubicata in area marginale con, ad esempio, sistemazioni idraulico agrarie di alto valore paesaggistico e con relativi alti costi di mantenimento, non si vede riconosciuto nessun contributo specifico per questo suo ruolo di sicuro valore sociale. Essa, infatti, riceve pagamenti diretti in linea teorica sostanzialmente uguali a quelli di un'azienda intensiva di pianura, se non per differenze negli aiuti storici, che però vanno generalmente a favore di quest'ultima.

Contrastare il fenomeno dell'abbandono nelle aree dove si ritiene l'agricoltura un elemento strategico, richiede anzitutto garantire una sufficiente redditività e per questo il sistema di aiuti dovrebbe avere come principale criterio distributivo la compensazione degli svantaggi territoriali e delle funzioni sociali e ambientali non direttamente apprezzate dal mercato.

La formazione del valore lungo la filiera alimentare è un altro tema decisivo per lo sviluppo del nostro sistema agricolo e anche su questo le politiche agricole potrebbero aiutare ulteriormente. Attualmente i rapporti di forza lungo la filiera sono sempre più a favore della parte finale, della distribuzione e in particolare della grande distribuzione e delle imprese di trasformazioni. È necessario invertire questo andamento che vede in molti casi solo un 10% percento del valore finale dei prodotti attribuito all'agricoltore. Per farlo serve sicuramente uno sforzo da parte del modo agricolo per sviluppare forme di associazionismo sempre più efficienti e in grado di internalizzare più fasi della filiera, ma forse è necessario anche l'intervento pubblico per garantire un giusto riconoscimento ai produttori con forme di certificazione efficaci e controlli sulle posizioni dominanti.

Dal punto di vista aziendale migliorare la redditività implica inevitabilmente di intervenire o su una riduzione dei costi o su un maggior valore delle produzioni, per entrambe le ipotesi è necessario un forte sforzo imprenditoriale sia che si rivolga all'innovazione di processo, per un aumento dell'efficienza produttiva, sia che riguardi la valorizzazione dei prodotti. Gli ultimi dati del censimento 2020 indicano che oltre il 60% degli imprenditori agricoli supera i 60 anni di età e che nel complesso solo pochi hanno una formazione specifica (circa il 15% ha un diploma e solo il 2% ha una laurea in tematiche attinenti all'attività agricola) evidenziando la difficoltà a introdurre quelle innovazioni di prodotto e di processo necessarie per rispondere alle nuove esigenze della società. Qui si apre l'altro tema fondamentale per il futuro del mondo agricolo: il ricambio generazionale. È evidente che se non riusciamo a rendere attrattiva l'attività agricola, garantendo anche una buona qualità della vita nelle aree rurali, difficilmente potremmo attivare quei processi innovativi necessari per rendere competitiva la nostra agricoltura e conseguire la giusta redditività. Paradossalmente, mai come oggi c'è bisogno di giovani in agricoltura con una elevata preparazione tecnica. Le nuove tecnologie - dai droni per il monitoraggio delle colture all'agricoltura di precisione, dall'Internet of

Things alla blockchain per la tracciabilità - richiedono competenze che spesso mancano o sono inadeguate agli agricoltori italiani.

In sintesi, lo sviluppo della nostra agricoltura pone sfide complesse ma anche opportunità strategiche. Affrontarlo significa ripensare radicalmente il rapporto tra agricoltura, ambiente e società, adottando un approccio territoriale che valorizzi la multifunzionalità del paesaggio rurale, promuova il benessere delle comunità e integri strumenti economici, ambientali e culturali in un quadro di sostenibilità a lungo termine. Solo così sarà possibile sviluppare una nuova progettualità rurale, capace di coniugare resilienza ecologica, giustizia sociale e rigenerazione dei territori. Le risorse pubbliche sono indispensabili per guidare questo percorso, ma devono essere chiari gli obiettivi e adeguati gli strumenti per la loro allocazione.