

LA NUOVA PAC 2014-2020

Un'analisi delle proposte della Commissione

A cura di Fabrizio De Filippis



Contributi di:

**Ferdinando Albisinni, Giovanni Anania, Giuseppe Blasi, Vasco Boatto,
Gabriele Canali, Mario Catania, Fabrizio De Filippis, Roberto Finuola,
Angelo Frascarelli, Paola Grossi, Roberto Henke, Franco Mantino,
Sergio Marini, Vittorio Sangiorgio, Franco Sotte**



Quaderni

GRUPPO



LA NUOVA PAC 2014-2020

Un'analisi delle proposte della Commissione

A cura di **Fabrizio De Filippis**

Contributi di:

Ferdinando Albinini, Giovanni Anania, Giuseppe Blasi, Vasco Boatto,
Gabriele Canali, Mario Catania, Fabrizio De Filippis, Roberto Finuola,
Angelo Frascarelli, Paola Grossi, Roberto Henke, Franco Mantino,
Sergio Marini, Vittorio Sangiorgio, Franco Sotte

Editing:

Pamela De Pasquale

EDIZIONI TELLUS



Foto di copertina Fotolia - Bas Meelker®

Stampato nel mese di febbraio 2012
CSC Grafica - Guidonia, Roma
Tutti i diritti riservati
© Edizioni Tellus

INDICE

Premessa

<i>Fabrizio De Filippis</i>	pag.	7
-----------------------------------	------	---

Contributi introduttivi

Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della Pac

Fabrizio De Filippis e Angelo Frascarelli

1. Introduzione	pag.	11
2. Il percorso della riforma	pag.	12
3. La nuova Pac nel Quadro finanziario 2014-2020	pag.	14
4. L'architettura giuridica della nuova Pac	pag.	17
5. Gli obiettivi	pag.	20
6. Considerazioni di sintesi	pag.	22

Il nuovo regime dei pagamenti diretti

Fabrizio De Filippis e Angelo Frascarelli

1. Introduzione	pag.	25
2. I massimali e la convergenza	pag.	25
3. Lo "spacchettamento" del sistema dei pagamenti diretti	pag.	33
3.1 <i>Il pagamento di base</i>	pag.	35
3.1.1 <i>Gli affitti nel 2014</i>	pag.	35
3.1.2 <i>Viticoltori e ortofrutticoltori</i>	pag.	36
3.1.3 <i>Il valore dei titoli</i>	pag.	37
3.1.4 <i>I titoli storici nel periodo transitorio</i>	pag.	37
3.1.5 <i>Attivazione e trasferimento dei titoli</i>	pag.	38
3.1.6 <i>La riserva nazionale</i>	pag.	39
3.2 <i>Il pagamento ecologico (greening)</i>	pag.	39
3.2.1 <i>Diversificazione delle colture</i>	pag.	40
3.2.2 <i>Mantenimento dei prati permanenti</i>	pag.	41
3.2.3 <i>Aree di interesse ecologico</i>	pag.	42
3.2.4 <i>Agricoltori biologici e aree Natura 2000</i>	pag.	42
3.2.5 <i>Una valutazione del greening</i>	pag.	42
3.3 <i>Gli altri pagamenti</i>	pag.	45
3.3.1 <i>Pagamento per le aree con vincoli naturali</i>	pag.	45
3.3.2 <i>Pagamento per i giovani agricoltori</i>	pag.	46
3.3.3 <i>Pagamento semplificato per piccoli agricoltori</i>	pag.	46

3.3.4	Pagamenti accoppiati	pag.	47
4.	La redistribuzione dei pagamenti diretti	pag.	49
4.1	La distribuzione dei pagamenti diretti in Italia	pag.	50
4.1.1	Massimali nazionali o regionali?	pag.	53
4.2.	L'agricoltore attivo	pag.	57
4.2.1	I requisiti dell'agricoltore attivo	pag.	57
4.2.2	Il dibattito sull'agricoltore attivo e le ipotesi di modifica	pag.	59
4.3	Tetti aziendali (capping)	pag.	60
4.4	Soglie minime di aiuto	pag.	63

Appendice

1.	Simulazioni degli effetti della convergenza in base a diverse configurazioni di Sau	pag.	64
2.	Simulazione degli effetti aziendali del nuovo sistema di pagamenti diretti	pag.	67

L'Ocm unica e le misure di mercato

Gabriele Canali

1.	L'Ocm unica e "lo spirito" della Pac post-2013	pag.	72
2.	La struttura della proposta di regolamento e i principali contenuti	pag.	73
3.	Gli elementi di continuità con l'evoluzione recente dell'intervento sui mercati	pag.	76
4.	La nuova centralità delle Op e delle Oi	pag.	79
5.	Le misure per fronteggiare le crisi	pag.	83
6.	Considerazioni conclusive	pag.	86

La politica di sviluppo rurale

Franco Sotte

1.	Introduzione	pag.	89
2.	Dagli Assi alle Priorità	pag.	89
3.	Il nuovo sistema di integrazione tra politiche regionali europee	pag.	92
4.	Le modalità di finanziamento della politica di sviluppo rurale	pag.	93
5.	Strumenti per assicurare i risultati: performance framework e premialità	pag.	94
6.	Durata e contenuti dei Programmi di Sviluppo Rurale	pag.	96
7.	Il menu delle misure	pag.	97
8.	Il networking e la strategia per l'innovazione	pag.	100
9.	Il finanziamento della politica di sviluppo rurale	pag.	101
10.	Considerazioni conclusive	pag.	104

Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica

Ferdinando Albisinni

1. Elementi di innovazione istituzionale	pag. 107
1.1. La procedura legislativa ordinaria	pag. 108
1.2. La competenza concorrente Unione-Stati membri	pag. 109
1.3. Gli atti delegati ed i nuovi poteri della Commissione	pag. 110
2. Il ruolo del diritto nelle prospettive di riassetto	pag. 111
3. La riscoperta della food security	pag. 114
4. Le modifiche nella definizione di attività agricola	pag. 116
5. La nuova figura dell'agricoltore attivo: la confusione fra profili soggettivi ed oggettivi	pag. 118
6. Sviluppo rurale e partenariato	pag. 122
7. La nuova Ocm unica	pag. 124
8. Un confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica	pag. 127

Interventi

Giovanni Anania	pag. 131
Giuseppe Blasi	pag. 138
Vasco Boatto	pag. 142
Mario Catania	pag. 144
Roberto Finuola	pag. 147
Paola Grossi	pag. 150
Roberto Henke	pag. 155
Francesco Mantino	pag. 158
Vittorio Sangiorgio	pag. 160

Conclusioni

Sergio Marini

1. Un budget per i beni pubblici	pag. 165
2. Per una convergenza più equa	pag. 166
3. Le contraddizioni del greening	pag. 166
4. Premiare chi vive di agricoltura	pag. 167
5. Il secondo pilastro	pag. 168

Riferimenti bibliografici	pag. 171
--	----------

PREMESSA

Il 12 ottobre 2011, dopo un lungo e articolato dibattito voluto e gestito in prima persona dal commissario Cioloş, responsabile dell’Agricoltura, la Commissione Ue ha pubblicato la bozza dei testi legislativi sulla politica agricola comune (Pac) per il periodo successivo al 2013, nell’ambito del dibattito sul nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020 su cui la stessa Commissione aveva presentato nel giugno un documento di riflessioni e proposte.

Si tratta della quinta riforma che la Pac subisce nel giro di soli vent’anni, a testimonianza della obiettiva difficoltà – per non dire l’impossibilità – di trovare un assetto stabile e definitivo per una politica articolata e complessa come la Pac, ma anche della sua grande capacità di adattamento. Il processo di revisione proposto dalla Commissione si muove nel segno della sostanziale continuità con il percorso avviato dalla riforma Fischler del 2003 e ribadito dall’*Health check* del 2008, ma matura in un momento di grandi cambiamenti istituzionali: alla fine del lungo processo di allargamento dell’Unione, la nuova Pac sarà definita in un negoziato a cui parteciperanno a pieno titolo ben 27 Stati membri – con agricolture estremamente differenziate sul piano economico e sociale – e, soprattutto, sarà varata nel quadro del nuovo processo di codecisione tra Consiglio e Parlamento europeo, che affida a quest’ultimo un ruolo molto più importante rispetto a quello semplicemente consultivo che aveva in passato.

All’indomani della presentazione delle proposte sulla Pac, il 3 novembre 2011, il Gruppo 2013 ha organizzato un *workshop* tra studiosi e addetti ai lavori, per discutere “a caldo” le prospettive della nuova Pac per il periodo successivo al 2013. Al *workshop* sono state presentate una serie di relazioni introduttive da parte di alcuni membri del Gruppo 2013 (Ferdinando Albisinni, Gabriele Canali, Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, Franco Sotte), seguite da un ricco dibattito, concluso dal presidente della Coldiretti Sergio Marini.

Ciò che presentiamo in questo quaderno non è la semplice raccolta degli atti di un *workshop*, essendo piuttosto il risultato di un lavoro di revisione e approfondimento che abbiamo chiesto a tutti i partecipanti, ben oltre la semplice revisione dei testi delle proprie relazioni o dei propri interventi. L’ambizione è di proporre qualcosa di più di una semplice descrizione critica delle proposte di riforma della Pac, per offrire un contributo maggiormente strutturato, rivolto alla valutazione dell’impianto complessivo del pacchetto presentato dalla Commissione e all’approfondimento di alcuni dei principali punti

che lo caratterizzano, con particolare attenzione agli interessi dell'Italia. Nel farlo, speriamo di offrire uno strumento utile per seguire un dibattito che si svilupperà per tutto il 2012 e, probabilmente, anche per buona parte del 2013.

Un sincero ringraziamento va a tutti i partecipanti, specie quelli esterni al Gruppo 2013, che hanno rivisto i testi dei loro interventi – Giovanni Anania, Giuseppe Blasi, Vasco Boatto, Roberto Finuola, Paola Grossi, Roberto Henke, Franco Mantino, Vittorio Sangiorgio – ma soprattutto a Mario Catania, attuale Ministro dell'Agricoltura, che aveva partecipato al *workshop* nella sua veste di capo del Dipartimento delle politiche agricole e internazionali del Mipaaf e che ha comunque voluto essere della partita.

Infine il solito, speciale, ringraziamento a Pamela De Pasquale per il suo prezioso lavoro di *editing*, svolto con la consueta professionalità.

Roma, febbraio 2012

Fabrizio De Filippis
Coordinatore del Gruppo 2013

CONTRIBUTI INTRODUTTIVI



IL PERCORSO, L'IMPIANTO E GLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA DELLA PAC

Fabrizio De Filippis e Angelo Frascarelli***

1. Introduzione

Il 12 ottobre 2011, dopo oltre un anno di preparazione e di dibattito, la Commissione Ue ha presentato le proposte legislative sulla riforma della Pac per il periodo 2014-2020. Siamo di fronte alla quinta riforma in vent'anni, che segue le ultime decisioni relative all'evoluzione di questa politica, prese con il cosiddetto *Health check* del 2008 (De Filippis, 2009a): in quella occasione furono sostanzialmente confermati fino al 2013 gli obiettivi e gli strumenti previsti dalla riforma Fischler del 2003, rinviando cambiamenti più radicali a decisioni successive, da applicare dopo il 2014.

Tale scadenza temporale va di pari passo con un altro importante appuntamento a livello comunitario, la revisione del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea relativo al periodo 2014-2020, nel cui ambito verranno decise le dotazioni finanziarie su cui la Pac potrà contare nel periodo in questione.

Inoltre, questo percorso si inserisce nel quadro di importanti cambiamenti politici, economici ed istituzionali che interessano tutta l'Ue: l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con la nuova procedura di codecisione tra Parlamento e Consiglio europeo, particolarmente rilevante in materia di agricoltura; il ruolo ormai assestato dei 12 nuovi Paesi entrati nell'Ue con l'ultimo allargamento; lo scenario di incertezza e di volatilità dei prezzi che da anni ormai caratterizza l'evoluzione dei mercati agricoli mondiali; il tutto in presenza di nuove sfide sui temi dell'ambiente, dell'energia e del cambiamento climatico e, soprattutto, sullo sfondo di una crisi economica e finanziaria che sta mettendo a dura prova la capacità della stessa Unione di farvi fronte in modo coeso, tempestivo ed efficace.

Dal punto di vista politico, rispetto alle precedenti riforme della Pac, due sono le differenze rilevanti che qui vale la pena di sottolineare:

- sarà la prima volta che la riforma della Pac verrà discussa ed approvata con un ruolo decisivo del Parlamento europeo, per effetto della nuova procedura della codecisione;

**Dipartimento di Economia, Università Roma Tre.*

*** Dipartimento di Scienze Economico-Esimitive, Università di Perugia.*

- il dibattito sulla Pac, a differenza di quanto avvenuto in occasione della sua ultima grande riforma del 2003, si svilupperà senza un quadro di risorse finanziarie certe, visto che il percorso decisionale sulle prospettive finanziarie è appena iniziato.

In questo contributo introduttivo vengono presentati e discussi, in estrema sintesi, il percorso, l'impianto e gli obiettivi della Pac per il periodo 2014-2020, come emerge dalle proposte legislative della Commissione, rinviando ai successivi contributi gli approfondimenti relativi ai singoli aspetti.

2. Il percorso della riforma

La presentazione delle proposte sulla nuova Pac da parte della Commissione dell'ottobre 2011 è una tappa di un lungo percorso, iniziato da tempo e ben lungi dall'essere concluso (tabella 1). Più precisamente, il processo che porterà all'entrata in vigore della nuova Pac (dal 1° gennaio 2014) è iniziato il 3 marzo 2010 con la presentazione del documento *Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (Commissione Ue, 2010a), adottato dal Consiglio europeo del 16 giugno 2010 e seguito da una comunicazione di primi orientamenti sul futuro della Pac, del 18 novembre 2010 (Commissione Ue, 2010b). Il percorso decisionale della nuova Pac corre in parallelo al più generale dibattito sul futuro bilancio pluriennale dell'Ue, innescato dalle proposte sul Quadro finanziario 2014-2020, presentate dalla Commissione il 29 giugno 2011 (Commissione Ue, 2011a), dopo un primo documento di orientamenti dell'ottobre 2010 (Commissione Ue, 2010b).

Tornando alla Pac, dopo il documento del 18 novembre 2010 e dopo aver acquisito il parere del Parlamento europeo e delle altre Istituzioni comunitarie, 12 ottobre 2011 la Commissione ha svelato la propria proposta ufficiale, in termini di testi legislativi, che se accettata, come si è detto, sarà la quinta volta che la Pac sarà riformata nel giro di vent'anni (tabella 2). Il percorso della riforma proseguirà con il dibattito tra le rappresentanze degli interessi, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, per pervenire alle decisioni finali attese per la fine del 2012 o gli inizi del 2013. È importante ricordare ancora una volta che tutto ciò avverrà nel segno di una novità istituzionale di non poco conto, vale a dire nel quadro della nuova procedura di codecisione, con la quale il Parlamento europeo avrà molta più voce in capitolo rispetto al ruolo semplicemente consultivo del passato¹: in particolare,

¹ La procedura di codecisione è stata istituita dal Trattato di Maastricht, successivamente semplificata ed estesa a nuove basi giuridiche con i trattati di Amsterdam e Nizza, ed infine parzialmente modificata dal Trattato di Lisbona, che l'ha denominata "procedura legislativa ordinaria", nell'art.294 del trattato sul funzionamento dell'Ue (Tfue). In base a tale procedura un atto può essere adottato soltanto in presenza di un accordo su uno stesso testo tra Parlamento europeo e Consiglio, in prima o seconda lettura. In caso di disaccordo è previsto il ricorso ad una procedura di *conciliazione* tra le due istituzioni in un comitato apposito. In mancanza di conciliazione fra il Parlamento europeo ed il Consiglio la proposta legislativa non è adottata.

i regolamenti sulla nuova Pac andranno approvati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio, mentre a seguire saranno adottati i regolamenti delegati e i regolamenti di esecuzione da parte della Commissione².

Tabella 1 - Il percorso della Pac 2014-2020

3 marzo 2010	Publicazione del documento <i>Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva</i>
12 aprile 2010	Lancio della consultazione pubblica sul futuro della Pac da parte del Commissario Ciolos
16 giugno 2010	Adozione della <i>Strategia Europa 2020</i> da parte del Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo
19-20 luglio 2010	Conferenza europea a Bruxelles sul futuro della Pac
19 ottobre 2010	Primi orientamenti della Commissione sul futuro delle politiche comunitarie e sul bilancio 2014-2020, con la Comunicazione <i>Revisione del bilancio dell'Unione europea</i> , Com 2010(700) def.
18 novembre 2010	Primi orientamenti sul futuro della Pac con la Comunicazione della Commissione <i>La politica agricola comune verso il 2020</i> , Com 2010(672) def.
25 maggio 2011	Approvazione della relazione sulla nuova Pac da parte della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo (Rapporto Dess)
22-23 giugno 2011	Approvazione della relazione sulla nuova Pac da parte del Parlamento europeo in seduta plenaria
29 giugno 2011	Proposte legislative sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, <i>A Budget for Europe 2020</i> , Com 2011(500) def.
12 ottobre 2011	Proposte legislative sulla nuova Pac
entro il 2012	Accordo sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale
entro il 2012	Accordo sulla nuova Pac
inizi 2013	Approvazione dei regolamenti
1° agosto 2013	Adozione delle opzioni nazionali sulla nuova Pac
1° gennaio 2014	Entrata in vigore della nuova Pac

Tabella 2 - Le riforme della Pac

Periodo di applicazione	Riforma
1993-1999	Riforma Mac Sharry
2000-2004	Agenda 2000
2005-2009	Riforma Fischler
2010-2013	<i>Health check</i>
2014-2020	Europa 2020

² Il Tfiue ha introdotto, accanto agli atti di esecuzione (regolati dall'art. 291), la nuova categoria degli "atti delegati" (art. 290). Gli atti legislativi adottati dal Parlamento e dal Consiglio possono delegare alla Commissione la facoltà di emanare *atti delegati* che integrano o modificano determinati *elementi non essenziali* degli atti legislativi, delimitando esplicitamente obiettivi, contenuto, portata e durata della delega. L'esecuzione materiale delle norme comunitarie è normalmente di competenza degli Stati membri; tuttavia, qualora un intervento dell'Unione sia giustificato dalla necessità di un'attuazione uniforme, possono essere conferite alla Commissione le competenze esecutive (secondo quanto specificamente disciplinato dal regolamento (UE) 16 febbraio 2011, n.182/2011). Gli atti esecutivi della Commissione assumono la forma di *regolamenti di esecuzione* o di decisioni europee di esecuzione.

Una tappa importante del percorso legislativo della nuova Pac sarà rappresentata dalle decisioni dei governi nazionali su molti aspetti applicativi di una certa rilevanza che il decisore comunitario affida alla discrezionalità degli Stati membri. Tali decisioni nazionali dovranno essere adottate entro il 1° agosto 2013. Solo dopo questa data si conosceranno le norme definitive della nuova Pac per il periodo 2014-2020.

Riguardo, infine, ai tempi e al contesto generale del percorso decisionale di cui si è appena detto, è interessante notare che il negoziato sul nuovo Quadro finanziario pluriennale e sulla nuova Pac si svolgerà sotto la presidenza di Paesi “piccoli” e non particolarmente autorevoli sul terreno politico. In particolare, nel I semestre del 2012, l’avvio del negoziato a livello di Consiglio europeo sarà affidato alla presidenza danese, la quale in corso d’anno cederà il testimone a Cipro, che tra giugno e dicembre 2012 dovrebbe gestire l’accordo sul nuovo Quadro finanziario pluriennale e sulla Pac tra Consiglio e Parlamento europeo. Infine, il delicato processo di adozione dei nuovi testi giuridici secondo la nuova procedura di codecisione dovrebbe avvenire nel corso del 2013, con la presidenza affidata, nei due semestri dell’anno, prima all’Irlanda e poi alla Lituania.

3. La nuova Pac nel Quadro finanziario 2014-2020

Come si è detto, la riforma della Pac si innesta nel più generale contesto delineato dalle proposte della Commissione sul quadro finanziario 2014-2020, presentate ufficialmente nel giugno del 2011.

Rinviano ad altri lavori più approfonditi in materia (De Filippis, Sandali, 2011), si può qui ricordare che il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 propone uno stanziamento complessivo per impegni di 1.025 miliardi a prezzi 2011, pari all’1,05% del Pil dell’Ue-27. A ciò si aggiungono altri 58,3 miliardi di risorse fuori del Qfp, dei quali cui circa 6 miliardi sono potenzialmente disponibili per l’agricoltura, sotto le voci Feg (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione), e soprattutto con il fondo di “riserva per crisi del settore agricolo”.

Rispetto al periodo 2007-2013 si tratta di un *congelamento del peso del bilancio Ue sul Pil*, ma un *aumento di quasi il 9% a prezzi 2011* (+3% dentro il Quadro finanziario pluriennale e quasi +6% di risorse esterne). Nella sua dimensione quantitativa, la proposta della Commissione ha parzialmente assecondato le aspettative del Parlamento europeo, che chiedeva un aumento delle risorse finanziarie per il bilancio Ue; non ha accolto, viceversa, la richiesta di un gruppo di Paesi contributori netti (Germania, Regno Unito, Francia, Olanda e Finlandia) che auspicavano un aumento del bilancio non superiore all’inflazione, ossia un suo congelamento a prezzi costanti e, dunque, una riduzione del suo peso sul Pil.

Tabella 3 - Quadro finanziario pluriennale Ue 27: Stanziamenti per impegni (milioni di euro)

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-20
Crescita intelligente ed inclusiva	66.354	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
<i>Politica di coesione</i>	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
Crescita sostenibile: risorse naturali	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
<i>Pac I Pilastro (Mercati e pag. diretti)</i>	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
<i>Pac II Pilastro (sviluppo rurale)</i>	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
Sicurezza e cittadinanza	2.209	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
Europa globale	9.222	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
Amministrazione	8.833	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
TOTALE	145.650	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.926	150.718	1.025.000

Tabella 4 - Quadro finanziario pluriennale Ue 27: Stanziamenti per impegni (Composizione %)

Rubriche	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-20
Crescita intelligente ed inclusiva	45,6	45,4	46,2	47,0	47,8	48,6	49,5	50,5	47,9
<i>Politica di coesione</i>	36,0	32,7	32,7	32,7	32,7	32,9	32,9	32,9	32,8
Crescita sostenibile: risorse naturali	40,5	40,3	39,3	38,4	37,5	36,5	35,5	34,4	37,4
<i>Pac I Pilastro (Mercati e pag. diretti)</i>	29,9	29,6	28,9	28,3	27,6	26,9	26,1	25,3	27,5
<i>Pac II Pilastro (sviluppo rurale)</i>	9,5	9,6	9,3	9,0	8,8	8,5	8,3	8,0	8,8
Sicurezza e cittadinanza	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Europa globale	6,3	6,6	6,7	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	6,8
Amministrazione	6,1	6,0	6,0	6,1	6,1	6,2	6,2	6,2	6,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Riguardo alla sua composizione interna, il bilancio Ue 2014-2020 si articolerà nelle seguenti nuove rubriche, con le relative allocazioni di spesa:

1. *Crescita inclusiva e intelligente (47,9%)*

Questa rubrica raccoglie alcune voci in crescita, assimilabili ai capitoli della competitività e delle infrastrutture, quali Ricerca e innovazione,

Istruzione e capitale umano, “Collegare l’Europa” (interconnessioni per energia, trasporti, Ict). Ad esse si aggiunge il grande capitolo della Politica di coesione, che è invece in leggero declino.

2. *Crescita sostenibile - risorse naturali (37,4%)*

Questa rubrica è quasi per intero dedicata alla Pac (I e II pilastro), cui si aggiungono, Pesca e Programma *Life*; è l’unica rubrica per la quale si prevede una riduzione di spesa.

3. *Sicurezza e cittadinanza (1,8%)*

È una rubrica in forte crescita, anche se di scarsa dotazione finanziaria, che comprende Migrazioni, Sicurezza interna, Cittadinanza, Giustizia, Difesa consumatori, Sicurezza alimentare, Europa creativa.

4. *Europa globale (6,8%)*

Raccoglie una serie di voci dedicate alla gestione della posizione internazionale dell’Ue, quali Pre-adesione e vicinato, Stabilità, Sicurezza, Partenariato, Aiuti umanitari, Cooperazione allo sviluppo.

5. *Amministrazione (6,1%)*

Tabella 5 - Quadro finanziario pluriennale Ue 27 (variazioni percentuali a prezzi costanti)

Rubriche 2014-20	Miliardi € a prezzi 2011		Variazione %
	2007-2013	2014-2020	
1. Crescita intelligente e inclusiva	445,5	490,9	10,2
<i>Competitività</i>	77,8	114,9	47,7
<i>Infrastrutture</i>	12,9	40,0	209,7
<i>Politica di coesione</i>	354,8	336,0	-5,3
2. Crescita sostenibile - risorse naturali	421,1	382,9	-9,1
<i>Pac I pilastro (mercati e pagamenti diretti)</i>	322,0	281,8	-12,5
3. Sicurezza e cittadinanza	12,4	18,5	49,9
4. Europa nel mondo	56,8	70,0	23,2
5. Amministrazione	56,9	62,6	10,1
6. Compensazioni	0,9		
Totale stanziamenti	993,6	1.025,0	3,2
In % del Pil Ue-27	1,12%	1,05%	

Per quanto riguarda la Pac, insieme all’altra grande voce del Bilancio relativo alle politiche di coesione, essa vede ridursi il suo peso sul bilancio Ue, a fronte di una crescita di voci quali ricerca, innovazione, capitale umano. In particolare, si propone *il congelamento della spesa per la Pac del 2013 in valori correnti* (dunque una *riduzione a prezzi costanti*). Ed è significativo che il congelamento riguarda entrambi i pilastri, il che arresta il *trend* di aumento della dotazione del II pilastro registrata da Agenda 2000 in poi.

Guardando i dati a prezzi costanti, la riduzione (-12,5% nel settennio) non è certo trascurabile, anche se forse meno drammatica di quanto in molti ave-

vano paventato nei mesi precedenti la presentazione della proposta; inoltre, la Commissione ci tiene a sottolineare che tale riduzione è mitigata da 15,5 miliardi di euro che dovrebbero essere disponibili per l'agricoltura fuori della rubrica 2:

- 9,5 miliardi allocati in altre rubriche (4,5 miliardi per ricerca e innovazione e 2,5 per aiuti alimentari agli indigenti nella rubrica 1; 2,5 miliardi per sicurezza alimentare nella rubrica 3);
- 6 miliardi di risorse che, come si è detto, sono allocate fuori del Quadro finanziario pluriennale (3,5 miliardi come nuova riserva per le crisi nel settore agricolo e fino a 2,5 miliardi dal Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione).

Infine, come si vedrà nel successivo contributo, una novità della proposta sul bilancio è che essa non si limita a definire la dotazione della Pac ma “entra dentro” i meccanismi di allocazione interna, proponendo un *meccanismo di convergenza* dei pagamenti del I Pilastro e della relativa dotazione finanziaria tra Stati membri. In base a tale meccanismo, i Paesi con pagamenti medi per ettaro sotto il 90% della media Ue-27 recupereranno gradualmente nel corso del periodo 2014-20 un terzo di tale differenza, grazie alla parallela riduzione dei pagamenti di quelli sopra alla media. Come si mostrerà nel seguito, l'Italia perde molto da tale redistribuzione, giacché è strutturalmente sfavorita dal parametro su cui essa è basata – la Superficie agricola utilizzata (per giunta, solo quella che al 2009 era ammissibile agli aiuti Pac) – che ovviamente penalizza le caratteristiche di agricoltura intensiva e ad alto valore aggiunto tipiche del nostro Paese.

4. L'architettura giuridica della nuova Pac

Le proposte legislative presentate della Commissione il 12 ottobre 2011 sono un insieme molto corposo di documenti, per un totale di 780 pagine, comprendente ben sette regolamenti, che hanno l'ambizione di disegnare la nuova Pac per una durata di ben sette anni, a partire dal 1° gennaio 2014. Più precisamente, i sette testi giuridici (dei quali i primi quattro sono i più importanti) riguardano i seguenti aspetti.

1. *Pagamenti diretti*: proposta di Regolamento che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune. Sostituisce l'attuale Reg. 73/2009 e detta le norme per tutti i pagamenti accoppiati e disaccoppiati della Pac.
2. *Ocm unica*: proposta di Regolamento che stabilisce un'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli (Ocm unica) che sostituisce l'attuale Reg. 1234/2007.
3. *Sviluppo rurale*: proposta di Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo sviluppo rurale (Fear); sosti-

tuisce l'attuale Reg. 1698/2005, definendo gli interventi del secondo pilastro della Pac e le regole per la programmazione e gestione dei Programmi di sviluppo rurale.

4. *Regolamento orizzontale*: proposta di Regolamento su finanziamento, gestione e monitoraggio della Politica agricola comune; sostituisce l'attuale Reg. 1290/2005 (regolamento orizzontale) stabilendo le norme per il funzionamento dei due fondi agricoli: il Feaga e il Feasr.
5. *Alcune misure di mercato*: proposta di Regolamento che determina le misure sulla fissazione di alcuni aiuti e rimborsi relativi all'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli.
6. *Regolamento transitorio per il 2013*: proposta di Regolamento che modifica il Regolamento del Consiglio (Ce) 73/2009 relativamente all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori (misure transitorie) rispetto all'anno 2013.
7. *Trasferimento dei vigneti*: proposta di Regolamento che modifica il Regolamento 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico Ocm) relativamente al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori.

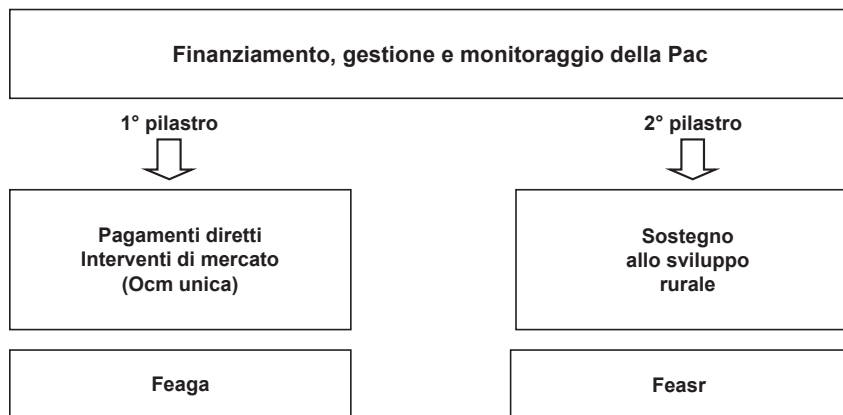
Le proposte legislative consentono una riflessione su quelli che saranno i contenuti più significativi della nuova Pac e che verranno proposte nei successivi contributi: soprattutto il nuovo regime di pagamenti diretti, nei diversi aspetti innovativi che lo caratterizzano (come pagamento di base, componente *greening*, altri pagamenti aggiuntivi, processo di convergenza e redistribuzione dei massimali tra Paesi, definizione di agricoltore attivo); ma anche l'Ocm unica e il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale.

L'architettura giuridica della Pac rimane sostanzialmente confermata, con un edificio che si regge su due pilastri, due fondi e quattro regolamenti (figura 1).

Il primo pilastro comprende gli interventi di mercato, che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli e il regime di pagamenti diretti. Il secondo pilastro promuove la competitività delle imprese agricole e lo sviluppo rurale, con misure programmate a livello territoriale.

Anche per il periodo 2014-2020 il finanziamento della Pac sarà assicurato da due fondi: il *Feaga* (Fondo europeo agricolo di garanzia) e il *Feasr* (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). La suddivisione è motivata dall'esigenza di garantire trattamenti differenziati ai diversi obiettivi della Pac, ma il Feaga e il Feasr applicano per quanto possibile le stesse norme, per esempio in materia di attribuzioni degli organismi pagatori e di procedura di liquidazione dei conti.

Figura 1 - Pac: due pilastri, due fondi e quattro regolamenti



Il Feaga finanzia soprattutto il regime dei pagamenti diretti e (in misura sempre minore) quel poco che resta degli interventi di mercato, quali restituzioni all'esportazione e regolazione dei mercati agricoli; a queste due principali linee di intervento si aggiungono azioni veterinarie, promozione dei prodotti agricoli, misure per la conservazione, caratterizzazione, raccolta ed utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura, creazione e mantenimento dei sistemi d'informazione contabile agricola, sistemi di indagini agricole.

Il Feasr finanzia la politica di sviluppo rurale, ossia tutte le misure destinate al secondo pilastro della Pac, contenute nei Psr, in gestione condivisa con gli Stati membri.

Anche se l'architettura della Pac rimane sostanzialmente invariata nei suoi tratti di fondo, la Commissione sottolinea come essa tenda ad una maggiore integrazione delle diverse componenti: in particolare, il nuovo impianto del regime dei pagamenti diretti dovrà sfruttare di più le sinergie con il secondo pilastro, che a sua volta viene inserito in un quadro strategico comune per meglio coordinare la sua azione con altri fondi dell'Ue. Inoltre l'applicazione del regolamento sul finanziamento (reg. orizzontale) è allargata a riunire ulteriori disposizioni comuni, come ad esempio le norme sulla condizionalità di base, che prima erano inserite nel regolamento sui pagamenti diretti.

Oltre ai quattro suddetti regolamenti che costituiscono l'architettura della Pac, le proposte della Commissione sono completate da tre regolamenti di accompagnamento:

- misure volte a fissare determinati aiuti e restituzioni nell'ambito dell'Ocm unica;
- adattamento dei pagamenti diretti ai viticoltori;

- disposizioni transitorie per l'applicazione della Pac nell'anno 2013.
- Seguirà un ulteriore regolamento per il finanziamento degli aiuti alle persone indigenti, proposto dal Quadro finanziario pluriennale (Qfp) in una rubrica diversa dalla Pac.

5. Gli obiettivi

Guidata dalla *mission* generale (ed anche un po' generica) della strategia *Europa 2020*, la nuova Pac si propone tre obiettivi strategici:

1. una produzione alimentare sostenibile, attraverso l'aumento della competitività del settore agricolo e la redditività delle produzioni;
2. una gestione sostenibile delle risorse, per garantire la produzione di beni pubblici e il contrasto agli effetti del cambiamento climatico;
3. uno sviluppo territoriale equilibrato, per valorizzare la differenziazione delle agricolture e delle aree rurali.

Il tutto attraverso la semplificazione delle pratiche di accesso agli aiuti messi in campo dalla politica agricola.

Nell'argomentare le sue proposte, la Commissione afferma che le varie riforme realizzate negli anni precedenti hanno avuto il merito di raggiungere importanti risultati:

- orientare maggiormente l'attività agricola al mercato;
- sostenere nel contempo il reddito dei produttori;
- inglobare maggiormente gli aspetti ambientali;
- rafforzare il sostegno allo sviluppo rurale.

Tuttavia, dal processo di riforma sono scaturite due esigenze: da un lato, una migliore ripartizione del sostegno sia tra gli Stati membri che al loro interno e, dall'altro, l'attivazione di misure più mirate per far fronte alle sfide ambientali e a un'accresciuta volatilità del mercato.

Secondo le previsioni della Commissione, la pressione sui redditi agricoli proseguirà: gli agricoltori saranno chiamati ad affrontare rischi sempre maggiori, in un quadro di rallentamento della produttività e di riduzione dei margini, a causa dell'aumento dei prezzi dei mezzi di produzione. Il sostegno al reddito deve quindi essere mantenuto e occorre rafforzare gli strumenti che permettono una migliore gestione dei rischi e una capacità di reazione più adeguata alle situazioni di emergenza.

La condizionalità rimane alla base dei pagamenti diretti; ad essa si aggiunge il 30% dei pagamenti diretti destinato all'inverdimento (*greening*), che rappresenta la novità più rilevante e anche più controversa della riforma: il *greening*, finalizzato a rafforzare gli aspetti ambientali nella Pac, introduce nel primo pilastro una normativa rivolta a far sì che tutti gli agricoltori dell'Unione europea che ricevono il sostegno vadano oltre gli attuali obblighi di condizionalità e svolgano quotidianamente un'azione benefica per il clima e per l'ambiente.

Anche se, come si vedrà nel successivo contributo, il *greening* è declinato in modo discutibile, la Commissione attribuisce ad esso un ruolo strategico, come strumento di produzione di beni pubblici ambientali da parte degli agricoltori: ritenzione del carbonio nel suolo, mantenimento degli *habitat* erbosi presenti nel pascolo permanente, protezione delle acque e degli *habitat* attraverso aree di interesse ecologico, miglioramento della resilienza dei suoli e degli ecosistemi con la diversificazione delle colture.

Anche nell'ambito dello sviluppo rurale, la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima diventano obiettivi prioritari attraverso il ripristino, la salvaguardia e il potenziamento degli ecosistemi e la promozione di pratiche agricole che usano le risorse in modo efficiente nonché di un'agricoltura a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima. Inoltre, la politica di sviluppo rurale dovrebbe contribuire in modo significativo alla completa attuazione delle direttive Natura 2000 e delle direttive quadro sulle acque e alla realizzazione della strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2020.

In sintesi, e rinviando gli approfondimenti ai successivi capitoli, siamo di fronte ad una Pac che 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 I pilastro – nella sua accezione molto rafforzata dal *greening* – e della componente ambientale nella politica di sviluppo rurale.

La scelta di un rafforzamento della componente ambientale della Pac ha alimentato molte critiche da parte del mondo agricolo ed agroalimentare, con l'accusa alla Commissione di innescare una “deriva ambientalista”, a scapito di altre importanti sfide con cui l'agricoltura è chiamata a confrontarsi, come la crisi economica, il crescente fabbisogno alimentare mondiale, la volatilità dei prezzi e la contrazione dei redditi. Tuttavia – prescindendo dai limiti negli strumenti applicativi messi in campo, su cui ci intratterremo nel seguito – l'obiettivo politico di una Pac più orientata ai beni pubblici va nella giusta direzione; inoltre, sul terreno politico, esso è certamente un argomento strategico che il commissario Ciolos ha utilizzato e utilizzerà nel negoziato sul bilancio, per mantenere una dotazione finanziaria adeguata alla Pac del dopo 2013. Dunque, i temi della sostenibilità ambientale e della produzione dei beni pubblici non vanno visti come delle minacce, ma come delle opportunità, da gestire in modo equilibrato (Frascarelli, 2007b): nella consapevolezza che, a differenza di quanto si è spesso pensato in passato, competitività e sostenibilità, specie nel lungo periodo, non sono obiettivi contraddittori ma sinergici e comunque ugualmente indispensabili.

6. Considerazioni di sintesi

La riforma della Pac proposta dalla Commissione è un pacchetto molto complesso che, come spesso accade in casi del genere, presenta luci e ombre. Senza anticipare una serie di valutazioni che saranno frutto dell'analisi più approfondita che viene proposta nelle pagine che seguono, in conclusione di questo contributo introduttivo ci si limita alle seguenti considerazioni di sintesi.

Nel complesso, l'impianto generale della proposta, in termini di obiettivi e strumenti, può essere considerato soddisfacente, e comunque in linea con l'evoluzione del dibattito scientifico e politico che in questi anni si è sviluppato sulla Pac e sulle sue esigenze di riforma. In particolare, come si vedrà, vi sono alcune novità di non poco conto che vanno accolte positivamente, come tentativi di rendere il sostegno della Pac più mirato e più equo e di orientarlo in modo esplicito alla remunerazione di una serie di beni pubblici prodotti dall'agricoltura che i cittadini europei hanno mostrato di apprezzare e per i quali sembrano disposti a sostenere un costo come contribuenti. Ci si riferisce, in particolare, ai seguenti punti:

- il mantenimento del disaccoppiamento dalla quantità prodotta come criterio-guida del sostegno della Pac;
- la scomposizione del pagamento unico aziendale in più componenti, in modo da assicurare a tutti un pagamento di base a fronte di una condizionalità di base, ma aggiungendo ad esso una serie di altri pagamenti disegnati in modo selettivo rispetto ai diversi obiettivi da perseguire e ai beneficiari da raggiungere: (*greening*, giovani, aree svantaggiate, piccoli agricoltori, comparti strategici da sostenere con aiuti accoppiati);
- il superamento dei pagamenti basati sul criterio storico e della loro differenziazione eccessiva e non più giustificabile, secondo un percorso di uniformazione graduale e ragionevolmente gestito dagli Stati membri;
- un meccanismo di parziale e graduale avvicinamento del livello medio dei pagamenti diretti nei diversi Stati membri (la “convergenza”), per ridurre le notevoli differenze oggi esistenti e difficilmente giustificabili sul piano politico;
- la riproposizione, dopo il tentativo fallito con la riforma del 2003, del cosiddetto *capping*, ovvero di un sistema di tetti progressivi ai pagamenti più elevati, allo scopo di correggere una distribuzione del sostegno a volte troppo sperequata tra i beneficiari;
- l'idea di selezionare la platea dei beneficiari dei pagamenti diretti, escludendo da essa gli agricoltori “non attivi”, in modo da evitare che il sostegno della Pac vada a chi ha poco a che fare con l'attività agricola o a chi la interpreta solo come pura estrazione di rendita;
- un nuovo approccio alla politica di sviluppo rurale, volto a semplificarne la gestione e ad integrarla maggiormente con le altre politiche territoriali perseguite dall'Ue.

Tuttavia se questi sono tutti aspetti positivi sul fronte degli obiettivi e delle buone intenzioni, molto meno convincente è il modo con cui alcuni di essi sono declinati nella proposta della Commissione. Come si argomenterà in dettaglio nei contributi che seguono, le maggiori perplessità riguardano il *greening*, e in particolare sistema di vincoli su cui si propone di basare la componente ecologica dei pagamenti diretti, disegnati in modo squilibrato rispetto ai Paesi e alle aree dell'Ue e, soprattutto, poco efficace rispetto alla effettiva capacità di remunerare la produzione di beni pubblici ambientali; la definizione del tutto insoddisfacente di agricoltori "non attivi", che risulta troppo poco stringente rispetto ad un obiettivo di effettiva selezione dei beneficiari del sostegno; i criteri sperequati su cui è basato il meccanismo di "convergenza" del livello medio dei pagamenti diretti tra Paesi e, con esso, la redistribuzione tra Stati membri delle risorse finanziarie del primo pilastro.

Rispetto a quest'ultimo punto, in particolare, la proposta della Commissione penalizza l'Italia in modo inaccettabile, specie in considerazione della sua caratteristica di essere già tra i principali contributori netti, sia sul fronte del bilancio complessivo che della sola Pac, mettendo il nostro Paese nell'incomoda posizione di dover affrontare un negoziato tutto in salita.

Infine, un aspetto generale che vale la pena di essere segnalato è una certa sensazione di frette e provvisorietà che traspare dalla proposta di riforma in relazione ad alcuni punti non marginali, nonostante il grande lavoro preparatorio che l'ha preceduta: è il caso, ad esempio, dei criteri su cui è basato il *greening* e della definizione di agricoltore attivo, le cui formulazioni sono cambiate in modo significativo rispetto alle versioni della proposta che circolavano fino a poche settimane prima della sua presentazione e che erano state il riferimento della valutazione d'impatto da parte degli uffici della Commissione. Se, da un lato, questo non è certamente un aspetto positivo, dall'altro lo si può anche considerare un'opportunità, nel senso che la proposta sembra ben lungi dall'essere un pacchetto consolidato da prendere a scatola chiusa: piuttosto, essa va considerata come la base di partenza su cui negoziare, sia elaborando proposte di modifica su singoli punti specifici sia, più in generale, spingendo in direzione di una maggiore sussidiarietà, in termini di più ampi margini di flessibilità applicativa per gli Stati membri.

IL NUOVO REGIME DEI PAGAMENTI DIRETTI

Fabrizio De Filippis e Angelo Frascarelli

1. Introduzione

La proposta di regolamento sui pagamenti diretti, in piena continuità con la riforma del 2003 e l'*Health check* del 2008, conferma il disaccoppiamento quale criterio guida del sostegno erogato dalla Pac. Si tratta di una conferma importante e non del tutto scontata, anche perché l'andamento dei mercati agricoli e le incertezze associate alla maggiore volatilità dei prezzi degli ultimi cinque anni avevano stimolato in alcuni segmenti del sistema agroalimentare la richiesta di un ritorno al passato, con il ripristino di un regime di sostegno accoppiato alla quantità prodotta, ritenuto più rassicurante.

In questo quadro di continuità, tuttavia, vi sono cambiamenti di non poco conto, in direzione di quello che la Commissione definisce un sostegno *più mirato e più equo*.

Per andare verso un *sostegno più mirato*, la Commissione propone lo "spacchettamento" dell'attuale pagamento unico aziendale in più componenti maggiormente selettive e finalizzate: pagamento di base, pagamento ecologico (*greening*), aree svantaggiate, giovani agricoltori, piccoli agricoltori, pagamenti accoppiati per produzioni strategiche. Inoltre, la Commissione propone di limitare la platea dei beneficiari della Pac agli *agricoltori attivi*, per evitare che il sostegno vada a soggetti che poco hanno a che fare con l'attività agricola.

Allo scopo di perseguire un *sostegno più equo*, la Commissione intende migliorare la distribuzione dei pagamenti con un meccanismo di progressiva penalizzazione di quelli di ammontare più alto (*capping*). Inoltre propone di abbandonare il criterio "storico" per il calcolo dei pagamenti diretti, rendendo obbligatorio per tutti il modello "regionale" di disaccoppiamento, già adottato da diversi Stati membri in sede di applicazione della riforma del 2003, con importi uniformi a livello di Paesi o regioni.

2. I massimali e la convergenza

Come in passato, per ogni Stato membro viene fissato un massimale per i pagamenti diretti a livello nazionale (tabella 1).

Per l'Italia il massimale proposto è pari a 4,024 miliardi di euro al 2014 e per effetto della convergenza (di cui si dirà tra breve) scende a 3,842 nel 2017, per poi rimanere costante fino al 2020, con una riduzione del 4,5% rispetto al 2014. Attualmente (2013), il massimale per l'Italia (al netto della modulazione) è di 4,125 miliardi di euro (per cui la riduzione, se calcolata rispetto al dato pre-riforma, sale al 6,9%).

Tabella 1 - Massimali dei pagamenti diretti della Pac 2014-2020 e variazioni rispetto al 2013 (000 euro)

Stati membri	2013	2013 ricalcolato	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-20	Var.	Var. 2013-20	V.A. %
Malta	5.100	5.449	5.316	5.183	5.050	4.917	4.917	4.917	4.917	35.217	-2.926	-532	-3,6
Olanda	830.600	821.819	806.975	792.131	777.320	762.521	762.521	762.521	762.521	5.426.510	-326.223	-59.298	-8,2
Belgio	569.000	562.977	553.521	544.065	534.632	525.205	525.205	525.205	525.205	3.733.038	-207.801	-37.772	-7,7
Italia	4.125.100	4.084.723	4.023.865	3.963.007	3.902.289	3.841.609	3.841.609	3.841.609	3.841.609	27.255.597	-1.337.464	-243.114	-6,9
Grecia	2.344.300	2.128.359	2.099.920	2.071.481	2.043.111	2.014.751	2.014.751	2.014.751	2.014.751	14.273.516	-624.997	-113.608	-14,1
Cipro	49.100	52.935	52.273	51.611	50.950	50.290	50.290	50.290	50.290	355.994	-14.551	-2.645	2,4
Danimarca	964.300	954.143	942.931	931.719	920.534	909.353	909.353	909.353	909.353	6.432.596	-246.405	-44.790	-5,7
Slovenia	131.500	142.750	141.585	140.420	139.258	138.096	138.096	138.096	138.096	973.647	-25.603	-4.654	5,0
Germania	5.329.600	5.315.576	5.275.876	5.236.176	5.196.585	5.156.970	5.156.970	5.156.970	5.156.970	36.336.517	-872.515	-158.606	-3,2
Francia	7.851.300	7.770.368	7.732.611	7.694.854	7.657.219	7.619.511	7.619.511	7.619.511	7.619.511	53.562.728	-829.848	-150.857	-3,0
Lux	34.700	34.376	34.313	34.250	34.187	34.123	34.123	34.123	34.123	239.242	-1.390	-253	-1,7
Irlanda	1.255.500	1.242.277	1.240.652	1.239.027	1.237.413	1.235.779	1.235.779	1.235.779	1.235.779	8.660.208	-35.731	-6.498	-1,6
Ungheria	1.204.500	1.299.301	1.298.104	1.296.907	1.295.721	1.294.513	1.294.513	1.294.513	1.294.513	9.088.784	-26.323	-4.788	7,5
Austria	715.700	708.156	707.503	706.850	706.204	705.546	705.546	705.546	705.546	4.942.741	-14.351	-2.610	-1,4
Rep. Ceca	825.900	893.521	892.698	891.875	891.059	890.229	890.229	890.229	890.229	6.236.548	-18.099	-3.292	7,8
Finlandia	539.200	533.549	533.932	534.315	534.700	535.075	535.075	535.075	535.075	3.743.247	8.404	1.526	-0,8
Svezia	708.500	709.908	710.853	711.798	712.747	713.681	713.681	713.681	713.681	4.990.122	20.766	3.773	0,7
Regno Unito	3.336.100	3.611.558	3.624.384	3.637.210	3.650.038	3.662.774	3.662.774	3.662.774	3.662.774	25.562.728	281.822	51.216	9,8
Spagna	5.049.200	4.919.094	4.934.910	4.950.726	4.966.546	4.988.380	4.988.380	4.988.380	4.988.380	34.805.702	372.044	69.286	-1,2
Polonia	2.787.100	3.011.419	3.038.969	3.066.519	3.094.039	3.121.451	3.121.451	3.121.451	3.121.451	21.685.331	605.398	110.032	12,0
Slovacchia	357.900	381.626	386.744	391.862	396.973	402.067	402.067	402.067	402.067	2.783.847	112.465	20.441	12,3
Portogallo	566.500	560.437	573.046	585.655	598.245	610.800	610.800	610.800	610.800	4.200.146	277.087	50.363	7,8
Lituania	346.700	375.871	396.499	417.127	437.720	458.267	458.267	458.267	458.267	3.084.414	453.317	82.396	32,2
Bulgaria	580.087	574.158	655.661	737.164	810.525	812.106	812.106	812.106	812.106	5.451.774	1.432.668	237.948	40,0
Estonia	92.000	100.109	108.781	117.453	126.110	134.749	134.749	134.749	134.749	891.340	190.577	34.640	46,5
Romania	1.264.472	1.251.560	1.472.005	1.692.450	1.895.075	1.939.357	1.939.357	1.939.357	1.939.357	12.816.958	4.056.038	687.797	53,4
Lettonia	133.900	144.928	163.261	181.594	199.895	218.159	218.159	218.159	218.159	1.417.956	402.890	73.231	62,9
TOTALE	41.997.859	42.190.947	42.407.188	42.623.429	42.814.145	42.780.279	42.780.279	42.780.279	42.780.279	298.965.878	3.629.249	589.332	1,9

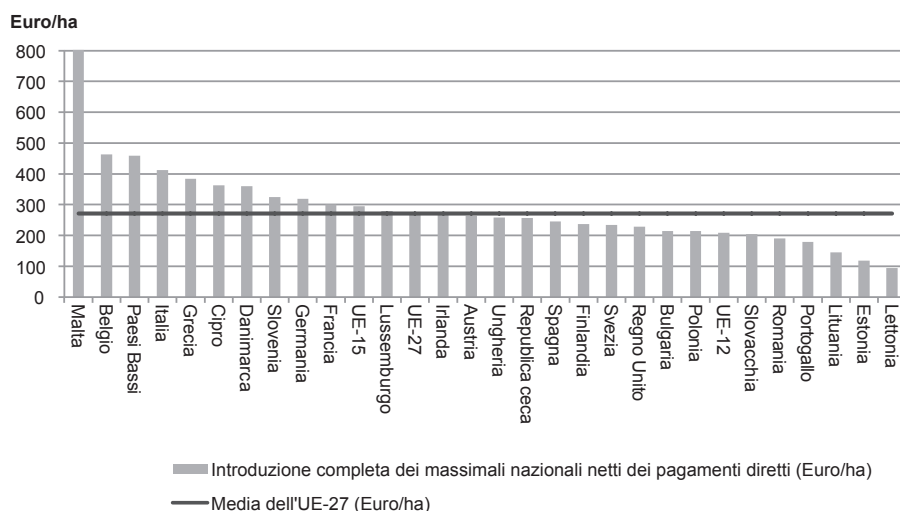
Note: I massimali 2013 sono assunti dal Reg. 307/2011. I massimali 2014-2019 sono assunti dalla proposta di regolamento

In riferimento ai massimali, la Commissione introduce il nuovo principio della *flessibilità tra pilastri*, con cui si offre agli Stati membri una doppia opzione, da esercitare entro il 1° agosto 2013:

- a tutti gli Stati membri è concessa la possibilità di spostare il 5% del massimale del I pilastro al II pilastro (una sorta di modulazione volontaria forfetaria);
- ad un sottoinsieme di 12 Stati membri (Bulgaria, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Regno Unito) è concessa anche la possibilità di andare in senso contrario, ossia di spostare fino al 5% del massimale del II pilastro al I pilastro (una sorta di “modulazione a rovescio”).

Come annunciato nella comunicazione sulle prospettive finanziarie del 29 giugno 2011 (Commissione Ue, 2011a) e come accennato nel precedente contributo, la proposta di regolamento sui pagamenti diretti prevede un processo di *convergenza* tra i vari Stati membri, al fine di promuovere una più equa distribuzione del sostegno riducendo le attuali disparità nel valore medio dei pagamenti diretti, che va dai 95 euro per ettaro della Lettonia ai 458 euro per ettaro dell’Olanda (figura 1). L’adattamento sarà parziale e graduale, in quanto il meccanismo prevede che gli Stati membri in cui livello medio di pagamenti diretti per ettaro è inferiore al 90% della media comunitaria, entro il 2017 vedranno colmato un terzo di tale divario, a spese degli Stati membri il cui livello dei pagamenti diretti è superiore alla media Ue.

Figura 1 - Pagamenti diretti medi per superficie nell’Ue



Il meccanismo proposto dalla Commissione è più morbido rispetto a quanto ci si attendeva: sia perché il divario da colmare è solo un terzo della attuale differenza nei pagamenti medi per ettaro (per giunta calcolato rispetto al 90% della media), sia perché la redistribuzione sarà applicata con gradualità, nei 4 anni dal 2014 al 2017. Di conseguenza, a regime, la convergenza comporterebbe uno spostamento di risorse finanziarie relativamente modesto e complessivamente inferiore a quanto speravano i nuovi Stati membri, dove i pagamenti medi sono notevolmente più bassi: si tratta di poco più di 800 milioni annui, corrispondenti a meno del 2% dell'ammontare complessivo dei pagamenti diretti.

Se questo è vero nel complesso, va però sottolineato che la redistribuzione colpirebbe in modo assai differenziato i diversi Paesi, risolvendosi in una penalizzazione molto forte proprio per l'Italia, che da sola contribuirebbe per quasi un terzo dell'intero ammontare di risorse spostato dalla convergenza, risultando il Paese che più "pagherebbe" in termini assoluti (figura 2). In termini percentuali, a regime la perdita dell'Italia risulterebbe nell'ordine del 6%: un risultato meno negativo solo rispetto a quello di Malta, Olanda e Belgio, ma decisamente peggiore di tutti gli altri grandi Stati membri: Germania e Francia risulterebbero molto meno penalizzati, mentre Regno Unito, Spagna e Svezia addirittura ci guadagnerebbero (figura 3).

Figura 2 – Effetto della convergenza a regime (valori assoluti)

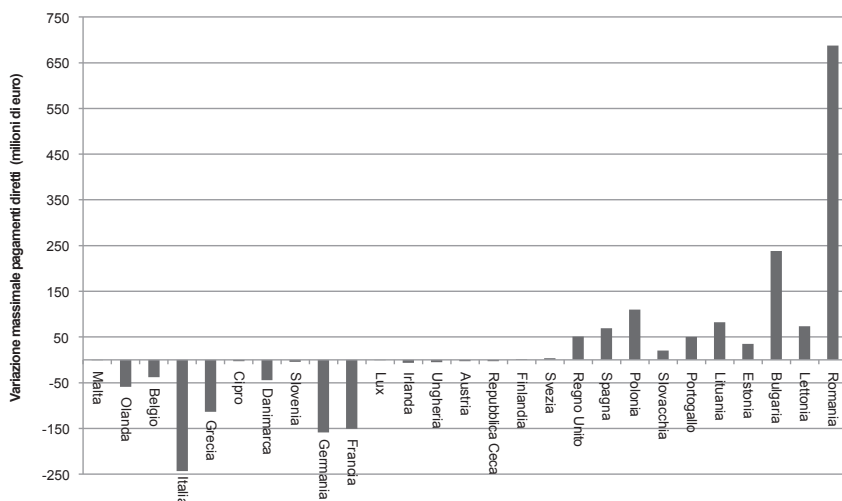
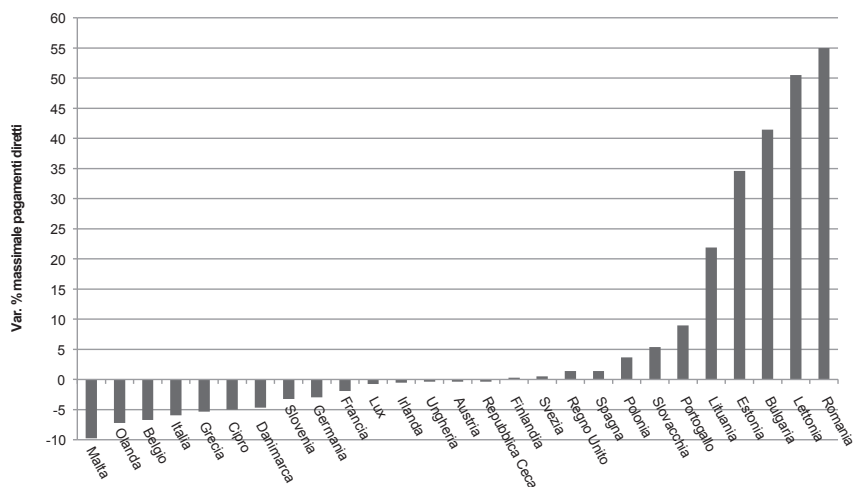


Figura 3 – Effetto della convergenza a regime (valori percentuali)



La causa di tali squilibri e, più in particolare, della penalizzazione inflitta all'Italia, va ricercata nel criterio utilizzato per calcolare i pagamenti medi per Paese e, con essi, la redistribuzione prevista dalla convergenza. Com'era nelle attese, la Commissione ha deciso di usare quale criterio redistributivo il pagamento per ettaro di Sau, che ovviamente favorisce i Paesi ad agricoltura più estensiva (che hanno pagamenti medi per ettaro più bassi) e sfavorisce quelli ad agricoltura più intensiva (con pagamenti per ettaro più alti). Una situazione diametralmente opposta si avrebbe se, al posto della superficie, si utilizzassero parametri altrettanto validi quali il valore aggiunto o il lavoro impiegato in agricoltura, che favorirebbero le agricolture più produttive, e tra di esse soprattutto quella del nostro Paese.

La Commissione ha scelto la Sau con l'argomento che si tratta di una variabile di confronto obiettiva e misurabile; ma ha deciso, in particolare, di riferirsi alla sola Sau che nel 2009 era ammissibile ai pagamenti della Pac. La Commissione sembra essere consapevole della poca difendibilità di questa scelta sul piano della logica economica, ma la giustifica con l'esigenza di utilizzare una base dati confrontabile e verificabile, ben sapendo che con essa risultano penalizzati due tipi di Paesi:

- i Paesi che hanno ancora pagamenti diretti su base storica, giacché in essi vi sono superfici che al 2009 non erano ammissibili alla Pac (come vite, frutteti, patate), ma che lo erano nel resto dell'Ue e che comunque lo saranno in futuro con il superamento del regime storico: infatti, per tali Paesi, la Sau presa in considerazione è minore di quella effettiva, per cui

- risulta sovrastimato il pagamento medio per ettaro di partenza, con ovvie conseguenze negative sulla redistribuzione imposta dalla convergenza;
- i Paesi con regime storico e soprattutto quelli che hanno quantità relativamente maggiori di superfici non ammissibili, tra i quali l'Italia è quello che risulta più penalizzato. A riguardo, si può stimare che l'aggiunta delle superfici che non erano ammissibili al 2009 comporterebbe un aumento percentuale della Sau di riferimento molto diverso tra Paesi, con effetti differenziati su quello che sarebbe il calcolo della convergenza: Italia +17,7%, Portogallo +1,9%, Spagna +10,5%, Francia +7,5%, Olanda +6,2%, Grecia +4,5%. Il fatto che l'Italia avrebbe il maggiore aumento conferma, indirettamente, che il nostro Paese è quello relativamente più svantaggiato dalla scelta della Sau ammissibile al 2009 come parametro di riferimento della convergenza.

Il calcolo dell'impatto della convergenza, in termini di riduzione del massimale del I pilastro per ogni Paese, è un'operazione abbastanza complicata. Infatti la Commissione ha pubblicato la serie dei massimali annuali solo a partire dal 2014; ma questo dato, rispetto al massimale del 2013 definito nelle attuali prospettive finanziarie, oltre alla convergenza contiene anche l'effetto (riduttivo) di altri aggiustamenti (particolarmente rilevanti per i Paesi in *phasing in*). Questo significa che la variazione tra il 2014 e il 2017 (anno in cui la redistribuzione imposta dalla convergenza sarà a regime) sottostima l'effetto della convergenza, mentre quella tra il 2013 e il 2017 lo sovrastima: per esempio, l'effetto per l'Italia, risulta pari a -4,5% nel primo caso e -6,8% nel secondo, mentre si può stimare che quello "vero" sia nell'ordine del 6% (tabella 2).

Con questa avvertenza, è comunque interessante valutare quale sarebbe l'effetto redistributivo di diverse configurazioni di Sau rispetto a quella scelta dalla Commissione. A riguardo, un'ovvia opzione sarebbe utilizzare la Sau Eurostat (che la Commissione sembra abbia scartato perché considera il dato poco affidabile per alcuni Paesi); oppure (ancora meglio) per l'Italia si potrebbe usare il dato riportato in una comunicazione dell'Italia alla stessa Commissione, in cui secondo le rilevazioni aereo-fotogrammetriche la Sau potenzialmente ammissibile nel nostro Paese sarebbe pari addirittura a 13 milioni e 528 mila ettari.

Posto che nella proposta della Commissione la perdita (annua a regime) dell'Italia è pari a 248 milioni di euro (-6% massimale), abbiamo calcolato cosa accadrebbe nelle seguenti ipotesi (tabella A1-A3 dell'Appendice, riasunte nella tabella 3):

Ipotesi 1: uso della Sau Agea per l'Italia, fermo restando la Sau degli altri Paesi. È un'ipotesi "estrema", puramente esemplificativa, giacché la Sau Agea non è confrontabile con quella usata dalla Commissione per gli altri Paesi. Ovviamente, in tale ipotesi la perdita dell'Italia si ridurrebbe molto, scendendo a 101 milioni di euro (-2,4% in termini di massimale).

Tabella 2 - Effetto della convergenza dei pagamenti diretti in base alla superficie ammissibile 2009

Stati membri	PD	SUP	PD/SAU	Attuali differenze	Nuove differenze	Nuovi PD	Nuovo PD/SAU	Var. PD	Var. PD
	mln €	000 ha	€/ha	Ue 27=100	Ue 27=100	mln €	€/ha	%	mln €
Malta	5	7	784	295	261	5	693	-11,6	-1
Olanda	828	1.816	456	172	159	767	423	-7,3	-61
Belgio	567	1.309	433	163	152	529	404	-6,8	-39
Italia	4.117	10.199	404	152	143	3.869	379	-6,0	-248
Grecia	2.145	5.564	386	145	137	2.028	364	-5,5	-117
Cipro	53	144	370	139	133	51	352	-5,0	-3
Danimarca	962	2.656	362	136	130	917	345	-4,7	-45
Slovenia	144	444	324	122	118	139	314	-3,2	-5
Germania	5.357	16.864	318	120	116	5.203	309	-2,9	-154
Francia	7.831	26.496	296	111	109	7.691	290	-1,8	-140
Lussemburgo	35	124	279	105	104	34	277	-0,9	0
Irlanda	1.252	4.637	270	102	101	1.248	269	-0,3	-4
UE 27	42.780	161.068	266	100	100	42.780	266	0,0	0
Austria	714	2.729	262	98	98	714	262	0,0	0
Ungheria	1.309	5.057	259	97	97	1.309	259	0,0	0
Rep. Ceca	900	3.511	256	97	97	900	256	0,0	0
Finlandia	538	2.278	236	89	89	540	237	0,4	2
Svezia	715	3.054	234	88	89	720	236	0,7	5
Bulgaria	660	3.492	189	71	77	718	206	8,8	58
Spagna	4.957	21.027	236	89	89	4.980	237	0,5	23
Regno Unito	3.640	15.942	228	86	87	3.697	232	1,6	57
Polonia	3.035	14.151	214	81	84	3.151	223	3,8	116
Slovacchia	385	1.876	205	77	81	406	216	5,5	21
Portogallo	565	2.918	194	73	79	609	209	7,8	44
Romania	1.441	9.721	148	56	67	1.735	178	20,4	294
Lituania	379	2.641	143	54	66	463	175	22,2	84
Estonia	101	865	117	44	59	136	157	35,0	35
Lettonia	146	1.546	94	36	54	221	143	51,0	75

Legenda: PD = Massimali pagamenti diretti; SUP = Superficie ammissibile 2009

Ipotesi 2: uso della Sau Eurostat per tutti. La perdita annua dell'Italia si ridurrebbe, ma non di molto, attestandosi a 196 milioni di euro (-4,8% in termini di massimale); si può notare, tuttavia, che in cifra assoluta l'Italia non sarebbe più il principale Paese "pagatore" del complessivo spostamento di risorse determinato dalla convergenza, essendo superata da Grecia, Germania e Francia. Inoltre, in questa ipotesi la Spagna vedrebbe quadruplicato il suo guadagno.

Ipotesi 3: uso della Sau Eurostat per tutti ma di quella Agea per l'Italia. In questo caso la perdita dell'Italia si ridurrebbe in misura intermedia rispetto ai primi due casi, scendendo a 159 milioni di euro (-3,9% in termini di massimale).

Tabella 3 - Effetti della convergenza in base a diverse configurazioni di Sau

Stati membri	SUP 2009		SUP 2009 + IT Agea		Sau Eurostat		Sau Eurostat + IT Agea	
	Var. PD	Var. PD	Var. PD	Var. PD	Var. PD	Var. PD	Var. PD	Var. PD
	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €
Malta	-11,6	-0,6	-11,3	-0,6	-11,2	-0,6	-11,3	-0,6
Olanda	-7,3	-60,8	-7,2	-60,0	-8,7	-72,4	-8,8	-72,8
Belgio	-6,8	-38,6	-6,7	-38,2	-8,2	-46,4	-8,2	-46,7
Italia	-6,0	-247,6	-2,4	-100,6	-4,8	-195,9	-3,9	-158,9
Grecia	-5,5	-117,4	-5,5	-117,6	-10,8	-232,4	-10,9	-233,0
Cipro	-5,0	-2,7	-5,0	-2,7	-6,6	-3,5	-6,6	-3,5
Danimarca	-4,7	-45,1	-4,7	-45,6	-6,4	-61,7	-6,5	-62,2
Slovenia	-3,2	-4,6	-3,3	-4,8	-3,2	-4,6	-3,3	-4,7
Germania	-2,9	-154,4	-3,0	-163,4	-4,4	-237,2	-4,5	-240,8
Francia	-1,8	-139,6	-2,0	-157,9	-2,7	-208,2	-2,7	-214,3
Lussemburgo	-0,9	-0,3	-1,2	-0,4	-1,3	-0,4	-1,4	-0,5
Irlanda	-0,3	-3,6	-0,6	-7,6	-3,7	-46,2	-3,8	-47,1
UE 27	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Austria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ungheria	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,1	-53,4	-4,1	-54,3
Rep. Ceca	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6	-5,7	-0,7	-6,5
Finlandia	0,4	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Svezia	0,7	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bulgaria	8,8	58,2	8,0	52,6	1,8	12,0	1,7	10,9
Spagna	0,5	23,0	0,0	0,0	4,0	199,7	3,9	191,3
Regno Unito	1,6	57,0	0,9	31,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Polonia	3,8	115,9	3,1	93,1	4,6	139,9	4,4	134,7
Slovacchia	5,5	21,3	4,7	18,3	4,1	15,9	4,0	15,3
Portogallo	7,8	44,2	7,0	39,5	12,4	70,1	12,2	69,0
Romania	20,4	294,4	19,3	278,7	37,7	543,1	37,4	538,5
Lituania	22,2	84,2	21,1	79,9	18,7	70,8	18,5	69,9
Estonia	35,0	35,3	33,6	33,9	33,6	33,9	33,3	33,6
Lettonia	51,0	74,5	49,3	72,0	57,0	83,3	56,6	82,7

Legenda: PD = Massimali pagamenti diretti; SUP = Superficie ammissibile 2009

In generale, guardando ai dati riassuntivi della tabella 3 e prescindendo dalla possibilità di utilizzare la Sau Agea per l'Italia¹, si può sospettare che la Commissione abbia scelto la Sau ammissibile anziché la Sau Eurostat

¹ Pur essendo improponibile che nel calcolo della convergenza si usi un dato per l'Italia diverso da quello utilizzato per gli altri Paesi, il risultato dell'uso della Sau Agea potrebbe comunque essere un ragionevole riferimento per quantificare una richiesta di compensazione *ad hoc* per il nostro Paese. Il modo con cui congegnare una tale compensazione, infatti, potrebbe essere quello di porre un tetto alla perdita massima che un singolo Paese può avere dall'applicazione del meccanismo di convergenza, quantificandolo in modo da rispecchiare quella che sarebbe stata, appunto, la perdita che l'Italia sopporterebbe con una configurazione di Sau più vicina alla realtà.

anche in base a considerazioni di tipo “politico”: in particolare, con la Sau Eurostat la penalizzazione inflitta a Grecia, Francia e Germania sarebbe stata assai maggiore di quella prevista nella proposta della Commissione, il Regno Unito sarebbe stato in pareggio (anziché in guadagno), mentre si sarebbero avuti guadagni molto più consistenti per Spagna e Romania (e Polonia in misura minore).

Infine, come argomento a favore della richiesta di una compensazione *ad hoc* per l’Italia, va notato che lo studio d’impatto della Commissione mostra che il nostro Paese avrebbe addirittura guadagnato da un meccanismo di convergenza basato su uno qualunque dei possibili criteri “economici” diversi dalla Sau (e forse migliori della Sau stessa): Parità di potere d’acquisto, Pil *pro capite*, Valore aggiunto per ettaro, Unità di lavoro per ettaro. Con criteri di tipo ambientale, invece, l’Italia guadagnerebbe da una redistribuzione basata sulle Aree Natura 2000, mentre perderebbe (ma probabilmente comunque meno di quanto perde con la proposta della Commissione) solo se essa fosse basata su aree svantaggiate o superfici a prati e pascoli permanenti.

3. Lo “spacchettamento” del sistema dei pagamenti diretti

I pagamenti diretti della Pac cambieranno radicalmente dal 2014. Le proposte legislative confermano le ipotesi di “spacchettamento” dell’attuale regime di pagamenti diretti in più componenti, già prefigurate dalla Commissione nel novembre del 2010 e dal Parlamento europeo a giugno 2011.

Se questa è una importante novità, una conferma positiva e politicamente significativa riguarda, come si diceva, il disaccoppiamento, che continuerà ad essere il principio guida del sostegno della Pac: anche nel 2014-2020 i pagamenti diretti continueranno ad essere disaccoppiati dalla quantità prodotta, con la sola eccezione di una componente di sostegno accoppiato che non potrà comunque superare il 10% del *plafond* complessivo e che sarà comunque facoltativa per gli Stati membri.

La proposta di riforma della Pac prevede un’articolazione in sei nuove tipologie di pagamenti diretti, con una duplice finalità:

- assicurare un adeguato *sostegno fisso al reddito*, con un pagamento di base disaccoppiato, che garantisca un aiuto uniforme a tutti gli agricoltori di uno Stato membro (o di una regione);
- rafforzare l’efficacia ambientale della Pac, a sostegno della fornitura di *beni pubblici* prodotti dall’agricoltura.

A tal fine, la proposta prevede un’articolazione in 6 diverse tipologie di pagamenti diretti, da attivare entro percentuali del massimale nazionale parzialmente flessibili rispetto alle scelte degli Stati membri (tabella 4):

1. pagamento disaccoppiato di base (obbligatorio);
2. pagamento disaccoppiato ecologico o *greening* (obbligatorio);

3. pagamento disaccoppiato alle aree svantaggiate (facoltativo);
4. pagamento disaccoppiato di giovani agricoltori (obbligatorio);
5. pagamento disaccoppiato di piccoli agricoltori (obbligatorio);
6. pagamento accoppiato per settori strategici, tipo art. 68 (facoltativo).

L'unica componente definita in percentuale fissa ed uguale tra tutti gli Stati membri (30%) è quella relativa al *greening*, a dimostrazione dell'importanza strategica che la Commissione attribuisce a tale pagamento.

Tabella 4 - La riformulazione dei pagamenti diretti in sei componenti

Pagamenti	Opzione per gli Stati membri	Distribuzione plafond (%)	Condizioni
Pagamento base	obbligatorio	43-70	Condizionalità base
Pagamento addizionale "verde" per clima e ambiente (<i>greening</i>)	obbligatorio	30	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diversificazione delle colture 2. Mantenimento prati e pascoli permanenti 3. Destinazione del 7% delle superfici ad aree ecologiche
Pagamento addizionale in aree con limitazioni naturali	facoltativo	max 5	Localizzazione in aree con vincoli naturali
Pagamento addizionale per i giovani agricoltori	obbligatorio	max 2	Età < 40
Pagamento semplificato per i piccoli agricoltori	obbligatorio	max 10	Piccolo agricoltore
Pagamenti accoppiati	facoltativi	max 10	Specifici tipi di agricoltura in difficoltà e con particolare importanza per ragioni economiche, sociali e/o ambientali

A partire dal 2014 il regime di pagamento unico con le sue molteplici applicazioni nazionali e il regime semplificato di pagamento unico (Saps) dei nuovi Stati membri saranno aboliti e sostituiti da un nuovo regime di pagamento di base. Quest'ultimo sarà attuato secondo le regole del regime di pagamento unico oggi in vigore nei vecchi Stati membri (zone ammissibili, assegnazione di titoli, attivazione, trasferimenti, riserva nazionale, eccetera).

Dal 1° gennaio 2014, i *titoli storici*, basati sul livello del sostegno ricevuto dagli agricoltori in passato saranno progressivamente azzerati per lasciare il posto ai *nuovi titoli uniformi*.

La proposta di regolamento afferma chiaramente che gli attuali titoli all'aiuto, assegnati con il Reg. Ce 1782/2003 (riforma Fischler) e con il Reg. Ce

73/2009 (*Health check*), scadranno il 31 dicembre 2013. Rispetto all'obiettivo dell'abbandono dei titoli storici, gli Stati membri hanno la possibilità di adottare una deroga parziale: per evitare forti perturbazioni nel reddito degli agricoltori, il passaggio dai titoli storici ai titoli uniformi potrà essere realizzato gradualmente. Infatti, gli Stati membri potranno adottare un *periodo transitorio*, dal 2014 al 2018, durante il quale i pagamenti diretti saranno costituiti da un *mix* di vecchi titoli storici e di nuovi titoli uniformi.

In ogni caso, entro il 1° gennaio 2019, tutti i titoli all'aiuto in uno Stato membro o nella regione interessata dovranno avere un valore unitario uniforme.

3.1 Il pagamento di base

I titoli all'aiuto relativi al *pagamento di base* saranno assegnati agli agricoltori a seguito alla presentazione della Domanda Unica il 15 maggio 2014. Il numero dei titoli assegnati corrisponderà al numero di ettari ammissibili indicati nella Domanda Unica.

Questa informazione procedurale era molto attesa dagli agricoltori; in base ad essa, ora è chiaro che l'assegnazione dei titoli avverrà in relazione ai terreni posseduti dal beneficiario al 15 maggio 2014, il che consente di sbloccare il mercato degli affitti per i prossimi due anni (2012-2013), in quanto essi saranno ininfluenti ai fini della nuova Pac.

Un'altra norma importante riguarda i due requisiti richiesti agli agricoltori per ricevere i pagamenti:

1. essere nella condizione di agricoltore attivo;
2. avere attivato, nel 2011, almeno un titolo all'aiuto in base al regime di pagamento unico attualmente in vigore.

Il secondo requisito è molto rilevante, giacché un agricoltore che non abbia presentato la Domanda Unica nel 2011 non potrà accedere all'assegnazione dei titoli della nuova Pac².

3.1.1 Gli affitti nel 2014

Il requisito di aver attivato un titolo nel 2011 è stato introdotto per evitare che chi in questi anni abbia esercitato la sola funzione di proprietario terriero possa improvvisarsi agricoltore nel 2014 al solo scopo di accaparrarsi i titoli. È chiaro, infatti, come in assenza questa norma il mercato degli affitti sarebbe stato completamente bloccato nel 2014. Tuttavia, il problema non è integralmente risolto.

Analizziamo alcuni casi possibili, precisando che si tratta di un'esemplificazione relativa ad una proposta della Commissione che deve essere ancora

² Ad esempio, un proprietario che ha affittato terra e titoli nel 2011 e non ha attivato nemmeno un titolo nel 2011, secondo la proposta di regolamento, nel 2014, non avrà accesso ai nuovi titoli.

discussa, approfondita tecnicamente e che subirà aggiustamenti e modifiche prima di essere approvata.

Il primo caso è quello di un proprietario “puro” che nel 2011 abbia affittato tutti i suoi terreni. Questo soggetto non avrà accesso all’assegnazione dei nuovi titoli, pertanto potrà continuare ad affittare i suoi terreni, in quanto la nuova Pac diventerà ininfluente (Frascarelli, 2011a). Dunque, questo caso non crea problemi.

Il secondo caso è quello di un proprietario “misto” che nel 2011 abbia in parte coltivato i suoi terreni e in parte li abbia affittati. Questo agricoltore, avendo presentato la Domanda Unica nel 2011 per la parte dei terreni che ha coltivato, avrà accesso all’assegnazione dei nuovi titoli. E poiché è ragionevole supporre che nel 2014 avrà interesse a disporre del massimo numero di ettari ammissibili, allo scopo di ricevere il massimo numero dei titoli, non avrà alcun interesse ad affittare i propri terreni nel 2014 (Frascarelli, 2011a).

Un terzo caso riguarda la situazione di stallo che si potrebbe verificare anche nella compravendita dei terreni, da parte di un proprietario “misto”: egli, infatti, potrebbe avere interesse a rinviare la transazione, per attendere l’assegnazione dei nuovi titoli e vendere, successivamente, terra e titoli. Un ragionamento analogo potrebbe essere fatto dal proprietario che abbia intenzione di affittare i terreni nel 2014 o prima; anche in questo caso il proprietario potrebbe avere interesse a rinviare l’affitto, per attendere l’assegnazione dei nuovi titoli, in modo da affittare, successivamente, terra e titoli.

Dunque, in alcuni casi il mercato degli affitti e delle compravendite sarebbe in parte bloccato nel 2014, con conseguenze rilevanti. Per evitarlo, almeno parzialmente, una norma consente, a coloro che hanno i requisiti per l’assegnazione dei titoli, di trasferire il conseguente diritto a ricevere i titoli all’aiuto ad un altro agricoltore, attraverso un contratto firmato anteriormente al 15 maggio 2014. In altre parole, chi ha diritto a ricevere i titoli nel 2014, perché ha fatto la domanda nel 2011, potrebbe trasferire il suo diritto, ovvero il suo *status*, ad un altro agricoltore, ovviamente ad uno soltanto³. Così chi affitta o compra un terreno prima del 2014 potrebbe acquisire anche questo *status*, in modo da poter fare egli stesso la domanda di assegnazione dei titoli nel 2014, pur non avendo attivato un titolo nel 2011.

3.1.2 Viticoltori e ortofrutticoltori

L’assegnazione dei titoli ai soli agricoltori che hanno presentato la Domanda Unica nel 2011 e che hanno attivato almeno un titolo all’aiuto, rischia di escludere i produttori specializzati in ortofrutticoli e viticoltura. Infatti, questi soggetti non possiedono titoli in quanto, nel regime storico, le superfici ad

³ Il diritto a ricevere il titolo si potrà cedere ad un solo agricoltore, per evitare che la norma possa essere aggirata.

ortofrutta e vite non hanno maturato i titoli (ad eccezione del pomodoro, frutta trasformata e agrumi). Per questo caso è prevista una deroga, in base alla quale gli agricoltori che non hanno attivato titoli nel 2011, ma che hanno prodotto *esclusivamente* ortofrutticoli e/o che hanno coltivato esclusivamente la vite possono accedere all'assegnazione di titoli nel 2014.

3.1.3 Il valore dei titoli

Ogni anno, il valore unitario dei titoli all'aiuto sarà calcolato dividendo il massimale nazionale o regionale per il numero di titoli fissati a livello nazionale o regionale. Questo significa che gli agricoltori non avranno titoli di valore fisso, come invece avviene nell'attuale sistema, giacché esso potrà cambiare ogni anno. In ogni caso il valore dei titoli è facilmente quantificabile e la sua variazione annuale sarà solo di pochi euro, in quanto deriva dal rapporto tra il massimale nazionale o regionale e il numero di titoli all'aiuto, che presumibilmente corrisponderà alla superficie ammissibile.

Tenendo conto del massimale assegnato all'Italia, si può stimare che, a regime, nel nostro Paese il pagamento di base possa attestarsi sui 160-180 euro/ettaro, nell'ipotesi di una regionalizzazione a livello nazionale. Nel caso, invece, di applicazione del massimale a livello regionale (ad esempio di regioni amministrative), il pagamento di base potrà essere molto diverso da regione a regione, con valori superiori a 250 euro/ettaro in Lombardia, Veneto e Calabria, e valori inferiori a 100 euro/ettaro in Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Abruzzo.

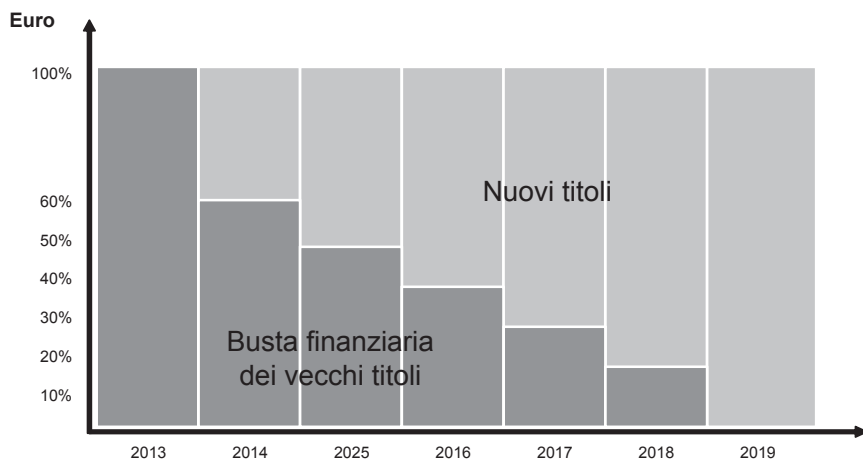
3.1.4 I titoli storici nel periodo transitorio

Al fine di evitare perturbazioni finanziarie e gravi conseguenze per gli agricoltori, nei primi anni di applicazione del nuovo regime gli Stati membri potranno a continuare a tenere parzialmente conto del criterio storico per il calcolo del valore dei titoli. Il periodo transitorio durerà dal 2014 al 2018; entro il 1° gennaio 2019, tutti i titoli all'aiuto in uno Stato membro o nella regione interessata dovranno avere un valore unitario uniforme.

Tale sistema prevede che il meccanismo di avvicinamento dei titoli storici ai titoli uniformi avvenga secondo la seguente modalità (figura 4):

- dal 2014, gli agricoltori riceveranno titoli di valore uniforme su tutta la superficie ammissibile, ma questa assegnazione riguarderà solo una parte (almeno il 40%) del massimale nazionale o regionale;
- la parte rimanente sarà usata per aumentare il valore dei titoli di una componente "storica", proporzionale al valore dei titoli storici detenuti al 31.12.2013, inclusi i titoli speciali; ma tale componente sarà decrescente, fino ad azzerarsi al 2019 (anno in cui scompariranno tutti i titoli storici, compresi i titoli speciali).

Figura 4 - I titoli nel periodo transitorio



In altre parole, il valore del pagamento di base per ogni agricoltore dal 2014 al 2018 sarà un *mix* composto da una componente uniforme crescente anno per anno (*phasing in*) e da una componente storica decrescente (*phasing out*). Non essendo previsto un adattamento lineare, gli Stati membri potrebbero ritardare il più possibile l'uniformazione dei titoli, concentrando il *phasing out* della componente storica alla fine del periodo di transizione. In ogni caso, al 2019 vi sarà una sola tipologia di titoli. Inoltre, si dice esplicitamente che entro il 1° gennaio 2028 tutti i titoli all'aiuto nell'Ue dovranno avere un valore unitario uniforme. Si tratta di una prescrizione imposta dai nuovi Stati membri, che non avrà effetti nell'arco di applicazione della nuova Pac (2014-2020), ma che è comunque importante politicamente.

3.1.5 Attivazione e trasferimento dei titoli

Per ricevere il pagamento di base, l'agricoltore in possesso di un titolo lo dovrà abbinare annualmente a un ettaro di superficie ammissibile, che corrisponderà a tutta la superficie agricola: seminativi, colture permanenti legnose, prati e pascoli permanenti (tabella 5). Rimarranno non ammissibili solo le superfici forestali e gli usi non agricoli. Resta in vigore anche il meccanismo del trasferimento dei titoli che, quindi, potranno essere affittati e venduti, come avviene con l'attuale regime di pagamento unico. Ma gli Stati membri potrebbero decidere di limitare i trasferimenti all'interno di una regione⁴.

⁴ In base alla normativa attuale, l'Italia non ha messo limiti regionali al trasferimento dei titoli.

Tabella 5 - Le definizioni delle tipologie di utilizzo dei terreni

Uso dei terreni	Definizioni
<i>superficie agricola</i>	qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti o colture permanenti
<i>seminativo</i>	terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo, comprese le superfici ritirate dalla produzione a norma dei regolamenti sullo sviluppo rurale, a prescindere dal fatto che sia adibito o meno a coltivazioni in serra o sotto ripari fissi o mobili
<i>colture permanenti</i>	colture fuori avvicendamento, prati permanenti esclusi, che occupano il terreno per almeno cinque anni e forniscono raccolti ripetuti; vivai; bosco ceduo a rotazione rapida
<i>prato permanente</i>	terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da almeno cinque anni; può comprendere altre specie adatte al pascolo purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti

Fonte: Proposta di regolamento sui pagamenti diretti, Com(2011) 625/3

3.1.6 La riserva nazionale

Ogni Stato membro stabilirà una riserva nazionale. A tale scopo, nel primo anno di applicazione del regime del pagamento di base, gli Stati membri alimenteranno la riserva nazionale con una riduzione percentuale lineare del pagamento di base, sino al massimo del 3% del relativo massimale. Gli Stati membri possono usare la riserva nazionale per i seguenti scopi:

- assegnare titoli all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori che iniziano la loro attività agricola e a quelli che operano in aree soggette a ristrutturazione (ad esempio, a conclusione di programmi agroambientali e/o forestali), per evitare l'abbandono delle terre e/o compensare gli specifici svantaggi esistenti in tali aree. L'assegnazione sarà fatta sulla base del valore medio nazionale o regionale dei titoli nell'anno di assegnazione;
- aumentare linearmente il valore dei diritti all'aiuto nel quadro del regime di pagamento di base nazionale o regionale.

Gli Stati membri possono decidere di gestire la riserva nazionale a livello regionale.

Nel caso in cui i titoli all'aiuto non siano stati utilizzati per due anni consecutivi o non siano stati attivati per due anni, confluiranno nella riserva nazionale.

3.2 Il pagamento ecologico (*greening*)

Il pagamento ecologico (*greening*) è una delle principali novità della proposta di riforma della Pac, in linea con quel processo di "inverdimento" del sostegno all'agricoltura più volte annunciato dalla Commissione. La proposta di regolamento definisce il *greening* come un *pagamento per le pratiche agri-*

cole benefiche per il clima e l'ambiente, che dovrebbe remunerare la produzione di beni pubblici, in linea con gli obiettivi della Strategia *Europa 2020*.

Il *greening* è la seconda componente per importanza dopo il pagamento di base, per un ammontare corrispondente al 30% del massimale nazionale, uguale per tutti gli Stati membri. Esso sarà erogato annualmente per ettaro ammissibile di superficie agricola (come definita in tabella 5) e sarà calcolato annualmente, a livello di Stato membro o di regione, dividendo lo stanziamento complessivo, pari come si è detto al 30% del massimale nazionale o regionale, per il numero di ettari ammissibili a livello nazionale o regionale.

Tenendo conto del *budget* disponibile, in Italia si può stimare che il pagamento ecologico possa attestarsi sui 90-100 euro/ettaro, con differenze anche significative tra regioni, nell'ipotesi di applicazione della nuova Pac a livello regionale.

Gli agricoltori ne avranno diritto a condizione che percepiscano il pagamento di base e che rispettino sui loro ettari ammissibili tre pratiche agricole considerate benefiche per clima e ambiente:

- 1) diversificazione delle colture;
- 2) mantenimento dei prati permanenti;
- 3) presenza del 7% di aree di interesse ecologico.

Le suddette pratiche agricole vanno rispettate congiuntamente, salvo nel caso di presenza di soli prati permanenti.

Se si accerta che un beneficiario non rispetta gli impegni del *greening*, l'ammontare del *pagamento ecologico* e del *pagamento di base*, è revocato in toto o in parte. La riduzione è graduata in funzione della gravità, della portata, della durata e della ripetizione dell'inadempienza. Quindi i vincoli del *greening* sono di fatto obbligatori per l'agricoltore che intende accedere all'intero sistema dei pagamenti diretti, in quanto il loro mancato rispetto si ripercuote anche sul pagamento di base; si tratta, in altre parole, di una sorta di "condizionalità rafforzata".

3.2.1 *Diversificazione delle colture*

Quando le superfici a seminativo presenti in azienda superano i 3 ettari, gli agricoltori dovranno prevedere almeno tre tipi di colture, ognuna delle quali non potrà superare il 70% della superficie a seminativo e dovrà interessare almeno il 5% della stessa superficie a seminativo. Dunque, è bene sottolineare i seguenti due elementi:

- 1) la diversificazione si applica solo alle colture a *seminativo* (vedi definizione di "seminativo" in tabella 5); non si applica alle colture permanenti legnose e ai prati e pascoli permanenti;
- 2) si applica solo alle aziende che superano i 3 ettari a seminativo.

Una puntualizzazione importante riguarda il fatto che la *diversifica-*

zione è un concetto diverso dalla rotazione colturale e che, proprio per questo, i suoi effetti sull'ambiente possono essere molto diversi, e non necessariamente benefici. Nel regolamento si parla, appunto, di diversificazione, ossia della presenza contemporanea di tre colture in azienda, non di rotazione o avvicendamento delle colture stesse. In altre parole, per rispettare il requisito imposto dal *greening*, l'agricoltore deve solo dimostrare ogni anno la presenza di tre colture nella propria azienda, ma non il loro avvicendamento nelle parcelle agricole. Le tre colture possono essere posizionate anche in corpi aziendali distinti e lontani ed anche ripetute in monocoltura sulla stessa particella negli anni successivi.

Sono previste tre deroghe, in cui non è obbligatoria l'applicazione della diversificazione delle colture⁵:

- seminativi interamente utilizzati per la produzione di erba (prati avvicendati, erba medica, eccetera);
- seminativi interamente utilizzati a colture sommerse per una parte significativa dell'anno (riso);
- seminativi interamente lasciati a riposo.

La diversificazione non dovrebbe essere un problema per molte aziende a seminativo di medio-grandi dimensioni che normalmente già praticano tre colture. Invece potrebbe creare non pochi grattacapi in aziende medio-piccole e in quelle specializzate (Frascarelli, 2011b). Riguardo a queste ultime, si pensi alle tante aziende che in Italia sono specializzate a mais, grano duro, pomodoro, tabacco, le quali dovranno introdurre nuove colture per rispettare il *greening*. Ancora più difficile potrà essere il rispetto della diversificazione nelle unità produttive medio-piccole: basti pensare ad aziende di 3-20 ettari che praticano la monocoltura annuale, ad esempio alternando grano con girasole o mais.

3.2.2 *Mantenimento dei prati permanenti*

Gli agricoltori dovranno mantenere le superfici adibite a prati e pascoli permanenti (vedi definizione di “prato permanente” in tabella 5). In altre parole, le superfici a prati e pascoli permanenti non possono essere trasformate in seminativi. Analogamente, c'è anche un limite nella trasformazione inversa, giacché comunque non potranno aumentare più del 5% le “superfici di riferimento a prato permanente”, che sono quelle indicate nella Domanda Unica del 15 maggio 2014. Il rispetto di questa norma non pone particolari difficoltà nella situazione italiana, anche se andrà

⁵ La Commissione dovrà adottare un provvedimento per la definizione della “coltura” allo scopo di chiarire, ad esempio, se triticale e grano sono la stessa coltura, se lo sono mais e silo-mais, o se le colture intercalari possano essere prese in considerazione nella diversificazione.

applicata con la debita attenzione, in quanto ogni agricoltore dovrà rispettare i vincoli della propria “superficie di riferimento a prato permanente”.

3.2.3 Aree di interesse ecologico

Gli agricoltori dovranno riservare almeno il 7% della loro superficie agricola a destinazioni a valenza ecologica, escluse le aree a prato permanente. Quindi il vincolo vale sia per i seminativi che per le colture permanenti legnose. Sono considerate “destinazioni ecologiche” terreni a riposo, terrazze, aree di valore paesaggistico, fasce tampone, superfici oggetto di imboschimenti nell’ambito dei Psr. La Commissione dovrà ulteriormente precisare i tipi di “destinazioni ecologiche” da prendere in considerazione ai fini del rispetto del *greening*.

Questa misura può essere molto penalizzante, in termini di competitività, per le aziende che operano in aree di agricoltura intensiva, ma potrà creare qualche problema anche in alcune aziende a oliveto, vigneto o frutteto, laddove non sia possibile rientrare nel criterio del valore paesaggistico.

3.2.4 Agricoltori biologici e aree Natura 2000

Gli agricoltori biologici avranno automaticamente diritto a percepire la componente ecologica dei pagamenti, senza essere sottoposti a ulteriori obblighi. La giustificazione della deroga sta nella considerazione dei benefici ambientali prodotti dai metodi di agricoltura biologica, anche se la questione è controversa: la deroga rischia di dare una sovra-compensazione a chi già percepisce un sussidio per il fatto di fare produzione biologica, e/o è protetto da sistemi di certificazione che dovrebbero assicurare che siano i consumatori a remunerare, con un prezzo più alto, la componente di “bene pubblico” in essa contenuta.

Gli agricoltori la cui azienda ricade totalmente o parzialmente nelle aree “Natura 2000” saranno soggetti ai vincoli del *greening*, purché essi siano compatibili con le direttive “Natura 2000”. In altre parole, tali agricoltori non sono esentati dal rispetto del *greening*, ma se i vincoli del *greening* sono in contraddizione con quelli delle aree “Natura 2000”, sono questi ultimi a prevalere.

3.2.5 Una valutazione del *greening*

Sulla valutazione del *greening*, in riferimento alla sue motivazioni ed alla sua efficacia, il dibattito è molto acceso.

Dal punto vista politico, il *greening* è lo strumento con cui la Pac persegue l’obiettivo di remunerare la produzione di beni pubblici da parte degli agricoltori, in linea con la Strategia *Europa 2020*. La Commissione Agricoltura del Parlamento europeo, con la relazione Dess approvata il 25 maggio 2011 (Parlamento Europeo, 2011), ha voluto porre alcuni paletti affinché esso non

sia penalizzante per gli agricoltori, prevedendo impegni oltre i requisiti della condizionalità, ma senza introdurre eccessivi vincoli sul piano burocratico nel primo pilastro.

Anche in Italia le rappresentanze agricole insistono affinché il *greening* non aggravi troppo gli oneri burocratici per gli agricoltori. Sul piano degli effetti economici, invece, le preoccupazioni maggiori riguardano le zone ad agricoltura intensiva della pianura padana e di altre zone agricole italiane. In generale, come si è già accennato, gli agricoltori guardano con perplessità a quella che sembra una eccessiva deriva “verde” della Pac, ma gli obiettivi del *greening* sono più che legittimi; inoltre, esso va visto come un’opportunità per creare o rafforzare l’alleanza tra agricoltura e società, presupposto fondamentale per mantenere una adeguata dotazione finanziaria alla Pac nel bilancio dell’Ue.

Tuttavia, se gli obiettivi del *greening* sono certamente da valutare positivamente, il modo con cui la Commissione li ha declinati è tutt’altro che convincente.

Innanzitutto, il fatto che le prescrizioni del *greening* siano comunque obbligatorie per chiunque percepisca il pagamento di base sottrae ad esso la caratteristica di pagamento selettivo, destinato a chi adotta comportamenti particolarmente virtuosi sotto il profilo ambientale, facendolo diventare, piuttosto, una sorta di “condizionalità rafforzata” (Matthews, 2011), peraltro definita in modo indiretto e contorto. Inoltre, più in particolare, le misure specifiche indicate dalla Commissione quali requisiti del *greening* destano molte perplessità sul terreno della loro effettiva capacità di incentivare la produzione di beni pubblici ambientali, assicurandone la remunerazione in modo corretto ed equilibrato.

La *diversificazione delle colture*, come si è accennato, è un vincolo assai poco difendibile, in quanto è un’approssimazione del tutto inadeguata della rotazione, la cui virtuosità sul terreno agronomico e ambientale è, invece, del tutto evidente: ciò che si impone è la presenza contemporanea di almeno tre colture nella stessa azienda, ma tale vincolo non assicura affatto un miglioramento agronomico-ambientale. Ad esempio, un agricoltore medio-piccolo, che oggi ruota annualmente una singola coltura su tutta la superficie della propria azienda (ad esempio grano-soia, o anche grano-riposo) e che, dunque, si comporta in modo virtuoso sotto il profilo ambientale, potrebbe rispettare la diversificazione anche riproponendo ogni anno tre mono-colture sulle stesse particelle, con un evidente danno ambientale.

La Commissione sembra consapevole di questo limite, ma nelle considerazioni riportate negli studi d’impatto che accompagnano la proposta di riforma della Pac giustifica la scelta della diversificazione con motivazioni pratiche: la rotazione pur essendo ovviamente preferibile alla diversificazione in termini di benefici ambientali, sarebbe più difficilmente controllabile.

L'unico punto a favore della diversificazione è che essa aiuta la biodiversità. Inoltre, a voler essere molto ottimisti, si potrebbe confidare sul fatto che in molti casi la diversificazione potrebbe, di fatto, comportare quasi automaticamente la rotazione, poiché l'agricoltore dovrebbe avere comunque interesse a "ruotare" le colture per sfruttare gli effettivi vantaggi agronomici.

Il *mantenimento dei prati e pascoli permanenti* ha un chiaro obiettivo ecologico, in quanto si tratta di ecosistemi ad elevato valore aggiunto in termini di suolo, utilizzo idrico, sequestro del carbonio e valore paesaggistico. La misura è di facile applicazione sia perché il mantenimento dei prati e pascoli permanenti è già previsto dalle attuali norme della condizionalità sia perché non c'è convenienza a trasformare i pascoli in seminativi. Tuttavia, va sottolineato come essa vada a tutto vantaggio delle aree nord-europee, dove la destinazione a prati e pascoli è molto diffusa e dove, dunque, gli agricoltori percepiranno il pagamento *greening* senza fare nulla di diverso da quanto avrebbero comunque fatto.

Il vincolo delle *superfici a valenza ecologica* mostra molte incognite ed è un punto controverso, su cui il dibattito è estremamente acceso, specie in Paesi ad agricoltura intensiva e differenziata come l'Italia. Le finalità sono chiare, in quanto si ipotizza che tali superfici possano migliorare gli ecosistemi agricoli e offrire preziosi rifugi alla fauna e alla flora, ma gli strumenti sono onerosi e controversi.

Ad una prima lettura, la misura appare molto impegnativa per alcune categorie di agricoltori, soprattutto per chi gestisce aziende di pianura ad agricoltura intensiva, dove il vincolo del 7% è rilevante e potrebbe minacciare la competitività di alcune produzioni. È anche vero che la definizione di superfici a valenza ecologica è abbastanza ampia (e forse anche ampliabile) e tale dunque da permettere il rispetto dell'impegno in gran parte delle aziende agricole di collina e montagna senza particolari modifiche dell'ordinamento produttivo. Inoltre, la gran parte delle colture permanenti (olivo, vite, frutta) dovrebbe essere fuori dal campo di applicazione, o comunque rispettare automaticamente il vincolo per valenze paesaggistiche.

Tuttavia, secondo alcuni il vincolo di destinazione ecologica sarebbe una scelta incoerente rispetto agli obiettivi di *food security* e di produzione di alimenti che comunque rimangono prioritari per l'attività agricola, giacché la sottrazione di terra fertile potrebbe ridurre l'offerta e spingere al rialzo i prezzi dei generi alimentari. Inoltre questa misura appare intempestiva, in quanto molto coerente con uno scenario di qualche anno fa, caratterizzato da crescita economica ed eccedenze di produzione, ma assai meno proponibile nei prossimi anni, in una fase in cui anche l'agricoltura è chiamata a contribuire alla ripresa economica e a soddisfare la crescente domanda alimentare. Ma più in generale, anche a prescindere da queste considerazioni, ciò che lascia

perplexi è che il vincolo di destinazione ad aree ecologiche sia di ammontare uguale per tutta l'agricoltura dell'Ue-27, nonostante il costo che esso impone agli agricoltori vari moltissimo da area ad area. In alcune realtà collinari o montane di agricoltura estensiva, il vincolo non morde e costa poco o nulla rispettarlo; in altre realtà, al contrario, il costo della sottrazione del 7% di terra produttiva è ben maggiore dell'aiuto ricevuto dalla componente *greening* del pagamento diretto. In altre parole, se il *greening* vuole essere la remunerazione per la produzione di beni pubblici ambientali, è sbagliato imporre costi differenziati a fronte di un analogo sussidio, giacché i beni pubblici ambientali hanno carattere locale, nel senso che i costi e i benefici legati alla loro produzione sono differenti da luogo a luogo.

In generale, tutto il pacchetto del *greening* sembra disegnato in modo frettoloso e provvisorio ed è stato modificato nelle ultime settimane precedenti alla presentazione della proposta, tanto che la stessa valutazione d'impatto della Commissione era stata fatta su una versione precedente, che concepiva il *greening* come una misura "a menu", molto diversa da quella definitiva. Anche per questo sembra ragionevole supporre (e comunque sarà opportuno chiedere) che su questo punto si possa negoziare, sia per modificare alcuni paletti sia, soprattutto, per dare agli Stati membri la possibilità di adattare alle proprie realtà i criteri di *greening*, che è impossibile definire in maniera univoca per un'Ue a 27.

3.3 Gli altri pagamenti

3.3.1 Pagamento per le aree con vincoli naturali

Gli Stati membri possono destinare fino al 5% del massimale nazionale per concedere un pagamento supplementare agli agricoltori che percepiscono il pagamento di base e la cui azienda sia ubicata, in parte o totalmente, nelle aree soggette a svantaggi naturali, come stabilite dal nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (Commissione europea, 2011e). Tale pagamento sarà concesso annualmente per ogni ettaro ammissibile situato in una zona con vincolo naturale e andrà attivato contestualmente ai titoli all'aiuto per il pagamento di base. Il pagamento in oggetto sarà calcolato dividendo il massimale nazionale ad esso destinato per il numero di ettari ammissibili. Come per il pagamento di base, gli Stati membri potranno riferirsi a massimali regionali, differenziando l'importo del pagamento tra regioni.

La valutazione di questa tipologia di pagamento è positiva: un *top-up* per le zone svantaggiate è giustificato dall'indubbio contributo che l'agricoltura di queste aree fornisce alla produzione di beni pubblici. Si tratta anche di una novità di non poco conto, giacché questa scelta, combinata con gli effetti della regionalizzazione di cui si dirà più avanti, determinerà pagamenti per ettaro

maggiori nelle zone collinari e montane rispetto a quelle di pianura, a differenza di quanto avviene nell'attuale Pac.

Se, invece, si guarda al pagamento in oggetto nell'ottica della semplificazione, qualche perplessità deriva dalla presenza di misure per le aree svantaggiate sia nel I che nel II pilastro.

3.3.2 Pagamento per i giovani agricoltori

Gli Stati membri possono destinare fino al 2% del massimale nazionale annuale al finanziamento di un pagamento supplementare a giovani agricoltori che abbiano diritto al pagamento di base. Per "giovani agricoltori", si intendono:

1. agricoltori che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo azienda, o che hanno già presentato nei cinque anni precedenti la domanda al regime dei giovani agricoltori del Psr;
2. agricoltori che hanno meno di 40 anni di età al momento della presentazione della domanda;
3. agricoltori che possiedono adeguate conoscenze e competenze professionali.

Il sostegno è concesso sotto forma di pagamento supplementare annuale per un periodo massimo di cinque anni; il suo importo è calcolato dagli Stati membri moltiplicando il 25% del valore medio dei titoli all'aiuto detenuti da tutti i beneficiari per il numero di titoli detenuti dal singolo beneficiario destinatario del pagamento supplementare, rispettando i seguenti limiti massimi del numero di titoli all'aiuto che possono essere concessi:

- a) 25, negli Stati membri in cui la dimensione media nazionale delle aziende agricole è inferiore o uguale a 25 ettari;
- b) tra 25 e un numero pari alla dimensione media nazionale delle aziende agricole, negli Stati membri in cui questa è superiore a 25 ettari.

La concessione di una maggiorazione quinquennale per i giovani agricoltori del sostegno offerto dalla Pac è ragionevole, come incentivo al loro insediamento. Anche se l'entità relativamente modesta di tale pagamento supplementare suggerisce qualche perplessità sulla sua efficacia, si tratta di un segnale che va nella giusta direzione, soprattutto se integrato con il sostegno all'insediamento del II pilastro.

3.3.3 Pagamento semplificato per piccoli agricoltori

Gli agricoltori in possesso di titoli all'aiuto assegnati nel 2014 potranno chiedere, entro il 15 ottobre dello stesso anno, di partecipare al regime semplificato per i piccoli agricoltori, che dà diritto un pagamento annuale forfetario sostitutivo di tutti i pagamenti diretti. Chi non entrerà nel regime dei piccoli agricoltori entro il 2014, o chi si ritirerà da esso dopo il 2014, non potrà più accedervi in una fase successiva, ma continuerà a beneficiare delle altre tipologie di pagamenti diretti.

Gli Stati membri finanzieranno il pagamento per i piccoli agricoltori uti-

lizzando fino al 10% del massimale nazionale annuale e ne stabiliranno l'ammontare a uno dei seguenti livelli:

- a) un importo non superiore al 15% della media nazionale del pagamento per beneficiario;
- b) un importo corrispondente alla media nazionale del pagamento per ettaro, moltiplicato per un numero massimo di tre ettari.

Per l'Italia, questo significa che l'importo per beneficiario potrà variare tra circa 400 euro (criterio a) e circa 900 euro (criterio b). In ogni caso, la Commissione prevede che l'importo sia fissato in un intervallo tra 500 e 1.000 euro a beneficiario.

Nei casi in cui l'importo totale dei pagamenti dovuti in base al regime dei piccoli agricoltori dovesse superare il 10% del massimale nazionale, gli Stati membri applicheranno una riduzione lineare al fine di rispettare questa percentuale.

Durante il periodo di partecipazione al regime semplificato, gli agricoltori dovranno mantenere un numero di ettari almeno pari al numero di titoli detenuti. I titoli all'aiuto attivati nel 2014 da un agricoltore che partecipa al regime dei piccoli agricoltori sono considerati come titoli attivati per tutta la durata della partecipazione degli agricoltori al regime.

La partecipazione al regime semplificato non implica il superamento dei criteri previsti dalla soglia minima, pertanto i beneficiari non possono percepire pagamenti inferiori a tale soglia. È comprensibile che la Commissione abbia pensato a questa tipologia di pagamenti diretti per i Paesi dell'Est. È condivisibile l'elemento di semplificazione della proposta, anche se si mantengono pagamenti irrisori.

In Italia, gli agricoltori potenzialmente interessati al pagamento semplificato sono moltissimi: circa 700.000, pari al 60% degli attuali beneficiari dei pagamenti diretti (tabella 6).

Tabella 6 - Aziende per classi di pagamenti diretti (2009)

Classi	Aziende	Composizione %
< 250 euro	272.213	21,7
< 500 euro	531.018	42,4
< 1.000 euro	759.067	60,6
< 2.000 euro	933.222	74,5
< 5.000 euro	1.108.260	88,5
Totale	1.252.856	100

Fonte: Mipaaf

3.3.4 Pagamenti accoppiati

Gli Stati membri possono destinare fino al 5% del massimale nazionale per concedere aiuti accoppiati in settori o in regioni dove particolari tipi di agricoltura sono in difficoltà e hanno una particolare importanza per ragioni

socio-economiche e/o ambientali, a condizione che l'aiuto serva per mantenere il livello attuale di produzione nelle regioni interessate.

In casi specifici, è concessa la possibilità di alzare la soglia da destinare a pagamenti accoppiati fino al 10% del massimale nazionale. I casi in oggetto sono i seguenti:

1. nuovi Stati membri;
2. Paesi (come la Francia) che hanno concesso aiuti a favore della vacca nutrice;
3. Paesi (come l'Italia) che hanno utilizzato più del 5% dei loro pagamenti diretti, nel periodo 2010-2013, per finanziare le misure dell'Articolo 68 ed altri aiuti accoppiati (Titolo IV, Reg. Ce 73/2009).

L'Italia, ricadendo nel terzo caso, potrà destinare fino al 10% del massimale ai pagamenti accoppiati, per un totale che sarà di 402 milioni di euro nel 2014, per poi scendere a 384 milioni di euro annui dal 2017 e anni successivi: ciò implica un potenziale aumento rispetto alla situazione attuale, in cui l'articolo 68 prevede un *plafond* di 316,25 milioni di euro. I comparti ammissibili all'aiuto sono: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta in guscio, patate da fecola, latte e lattiero-caseari, sementi, carne ovi-caprina, carne bovina, olio d'oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero, cicoria, prodotti ortofrutticoli, bosco ceduo a rotazione rapida. Di fatto, i settori interessati sono praticamente tutti, ad esclusione del tabacco e del settore vitivinicolo.

Le decisioni degli Stati membri sul sostegno accoppiato vanno notificate alla Commissione entro il 1 agosto 2013, con informazioni su regioni interessate, tipi di agricoltura o settori interessati e livello di sostegno da concedere. La Commissione approva le notifiche degli Stati membri qualora sia dimostrata la necessità di:

- a) mantenere un certo livello di produzione specifica, a causa della mancanza di alternative produttive e per ridurre il rischio di abbandono della produzione e dei problemi sociali e/o ambientale che ne derivano;
- b) assicurare un approvvigionamento stabile per l'industria di trasformazione locale, evitando conseguenze negative sul piano sociale ed economico;
- c) compensare le conseguenze per gli agricoltori che operano in settori particolarmente colpiti da continue instabilità del mercato;
- d) integrare il sostegno della politica di sviluppo rurale o di qualsiasi altro regime di aiuti autorizzato, poiché ritenuto insufficiente per soddisfare le esigenze sopradette.

Il sostegno accoppiato è stato comunemente identificato come una prosecuzione dell'articolo 68 del Reg. 73/2009. In realtà i nuovi vincoli posti dalla Commissione imporranno una maggiore selettività delle misure, in funzione del rischio di abbandono della produzione; tanto che, a rigore, la maggior

parte delle misure dell'art. 68, attualmente adottate dall'Italia, non rispetterebbero tali vincoli. D'altro canto, una formulazione più selettiva del pagamento accoppiato è indubbiamente apprezzabile.

4. La redistribuzione dei pagamenti diretti

Della redistribuzione dei pagamenti diretti tra Stati membri legata agli effetti della convergenza, si è già detto nelle pagine precedenti. Abbiamo visto come da essa l'Italia risulta penalizzata, anche se in misura minore di quanto ci si poteva aspettare, in ragione dell'approccio cauto e graduale adottato dalla Commissione.

Più importante, per l'Italia, sarà il tema della redistribuzione tra beneficiari associata all'obbligo di uniformare l'ammontare dei pagamenti diretti all'interno di uno stesso Paese o di una stessa regione, peraltro largamente annunciato già con l'*Health check*. Tale redistribuzione avrà effetti significativi nei 10 Paesi che, insieme all'Italia, hanno adottato il modello storico nell'applicazione della riforma del 2003 (tabella 7); mentre non interesserà gli altri Stati membri dell'Ue-15, che hanno optato per il modello regionale, e i 10 nuovi Stati membri, a cui tale modello era comunque imposto fin dal loro ingresso nell'Ue (Inea, 2009).

Tabella 7 - L'applicazione del regime di disaccoppiamento per Paese

Paesi	Modello di disaccoppiamento
Austria, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito (Scozia e Galles)	storico
Danimarca	regionale ibrido statico, con una sola regione
Finlandia	regionale ibrido dinamico, con 3 regioni in funzione delle rese
Germania	regionale ibrido dinamico. regioni: <i>Bundesländer</i>
Lussemburgo	regionale ibrido statico, con una sola regione
Svezia	regionale ibrido statico, con 5 regioni
Regno Unito (Inghilterra)	regionale ibrido dinamico, con 3 regioni: pianura; aree molto svantaggiate; brughiera
Regno Unito (Irlanda del Nord)	regionale ibrido statico
Malta, Slovenia	regionale regime di pagamento unico regionalizzato, con un'unica regione (dal 2007)
Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Cipro, Romania, Bulgaria	regionale regime di pagamento unico per superficie (fino al 2009) regime di pagamento unico regionalizzato (dal 2010)

La regionalizzazione in Italia sarà sicuramente oggetto di un vivace dibattito, con pesanti critiche che probabilmente verranno dalle stesse fonti che al tempo della riforma Fischler si opposero al disaccoppiamento. Proprio la necessità

di venire incontro a queste critiche, insieme all'obiettivo difficoltà di gestire una forte redistribuzione del sostegno tra beneficiari e regioni, allora impose la scelta di procedere al disaccoppiamento su base storica, mantenendo pagamenti fortemente differenziati. Ma anche allora era del tutto evidente che si trattava di una fase di passaggio verso il modello regionale, molto più difendibile, che supera buona parte delle criticità associate al criterio storico. In particolare, l'omogeneità nella distribuzione del sostegno ne semplifica la gestione, elimina le rendite storiche, non impatta negativamente sul mercato fondiario, incentiva la competitività e non crea barriere all'insediamento dei giovani agricoltori. Il pagamento regionalizzato e uniforme; inoltre, eliminando ogni riferimento al tipo di produzione effettuata, è più compatibile con le regole del Wto.

Più in generale, il pagamento uniforme è giustificabile come sostegno dato in cambio dei servizi resi con la condizionalità, per un livello minimo di presidio di tutto il territorio rurale e per il mantenimento della superficie agricola in buone condizioni agronomiche, a vantaggio del paesaggio e dell'equilibrio idrogeologico e a tutela della biodiversità. In altre parole, la regionalizzazione è un percorso non solo inevitabile, ma addirittura desiderabile sul piano della logica economica.

Gli Stati membri possono applicare il regime di pagamento di base a livello nazionale o regionale. Nel secondo caso, il massimale nazionale potrà essere suddiviso tra le regioni nel rispetto di criteri obiettivi e non discriminatori, tenendo conto della loro struttura amministrativa o istituzionale e del potenziale agricolo regionale. In altre parole, il massimale può essere suddiviso anche tra le regioni amministrative. Inoltre, gli Stati membri possono decidere che i massimali regionali siano modificati in tappe progressive annuali.

La scelta di effettuare una redistribuzione nazionale o regionale dovrà essere adottata entro il 1° agosto 2013, ma fin da ora si preannuncia molto dibattuta e contrastata.

L'obbligo della redistribuzione è molto rilevante in Italia dove, a causa della forte variabilità dei sistemi agricoli, le difformità di titoli tra agricoltori sono ben superiori ad altri Paesi.

Nel paragrafi che seguono, partendo dall'attuale distribuzione dei pagamenti diretti in Italia, si analizzano gli effetti delle diverse opzioni con cui sarà possibile andare verso il nuovo regime.

4.1 La distribuzione dei pagamenti diretti in Italia

La media nazionale dei pagamenti diretti al 2013 è pari a 320 euro/ha. Tale media è stata calcolata in base al massimale dei pagamenti diretti al 2013⁶ e alla Sau del Censimento dell'Agricoltura del 2010, che coincide con l'attuale superficie ammissibile all'abbinamento dei titoli.

La distribuzione regionale dei pagamenti diretti mostra differenze notevo-

⁶ Allegato VIII del Reg. Ce 73/2009.

li: la Calabria, la Lombardia e il Veneto hanno pagamenti medi superiori a 500 euro/ha (tabella 8, figura 5).

All'opposto, la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, la Sardegna e l'Abruzzo si attestano a meno di 200 euro/ha.

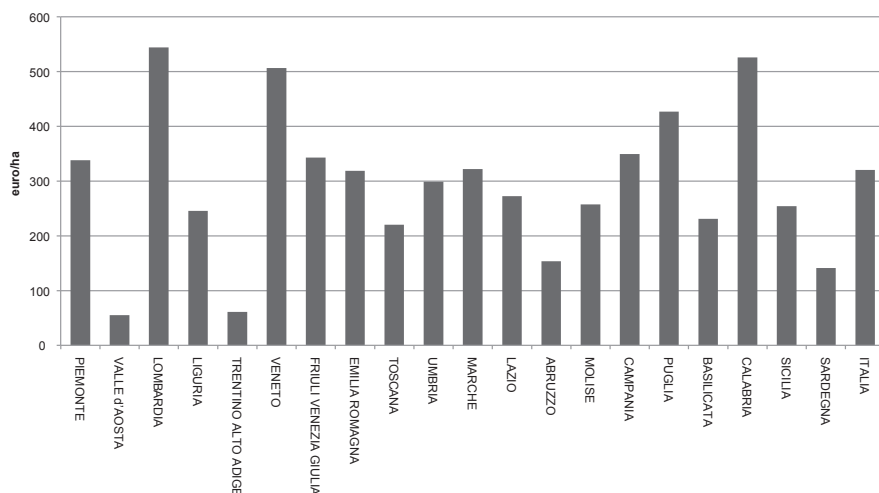
Tabella 8 - Pagamenti diretti per regione al 2013

Regioni	Importi pagamenti diretti 2013	SAU Censimento 2010	Pagamenti diretti per ettaro
	€	ha	€/ha
Piemonte	354.284.035	1.048.350	338
Valle d'Aosta	3.051.642	55.384	55
Lombardia	535.799.571	984.871	544
Liguria	10.566.146	43.033	246
Trentino Alto Adige	23.190.226	380.503	61
Veneto	408.304.331	806.319	506
Friuli Venezia Giulia	75.384.430	219.910	343
Emilia Romagna	340.287.876	1.066.773	319
Toscana	166.353.176	755.295	220
Umbria	97.965.027	327.868	299
Marche	152.344.950	473.064	322
Lazio	176.689.664	648.473	272
Abruzzo	69.089.472	449.989	154
Molise	50.555.746	196.528	257
Campania	191.368.746	547.465	350
Puglia	547.164.569	1.280.876	427
Basilicata	118.354.772	512.281	231
Calabria	290.069.470	551.405	526
Sicilia	351.593.668	1.384.043	254
Sardegna	162.682.484	1.152.757	141
Italia	4.125.100.000	12.885.186	320

Nel caso in cui i pagamenti siano applicati a livello regionale, gli Stati membri suddivideranno il massimale nazionale tra le regioni nel rispetto di criteri obiettivi e non discriminatori, tenendo conto della loro struttura amministrativa o istituzionale e del potenziale agricolo regionale. In altre parole, il massimale può essere suddiviso anche tra le regioni amministrative, come quelle esistenti in Italia.

Per valutare gli effetti della distribuzione nazionale o regionale, occorre innanzitutto ipotizzare quale sarà la suddivisione del massimale nazionale tra le varie componenti dei pagamenti diretti.

Figura 5 - Pagamenti diretti per regione (al 2013)



Il pagamento *greening* ha una percentuale fissa del 30% a livello comunitario. Le altre componenti, come si è detto, dipendono invece dalle scelte che lo Stato membro effettuerà entro il 1° agosto 2013. Senza attribuire ad essa un giudizio di valore, un'ipotesi che ci sembra ragionevole è che l'Italia preveda di destinare il 10% del massimale nazionale per il pagamento accoppiato, il 2% per il giovani agricoltori e lo 0% per le aree svantaggiate; di conseguenza, in una tale ipotesi al pagamento di base sarebbe destinato il 58% del massimale.

Su questa base, si può operare la ripartizione delle risorse finanziarie nazionali al 2019 (anno finale, con la redistribuzione che dovrà essere a regime) tra le componenti dei pagamenti diretti (tabella 9, figura 6).

Figura 6 - Ipotesi di ripartizione del massimale dei pagamenti diretti per componenti

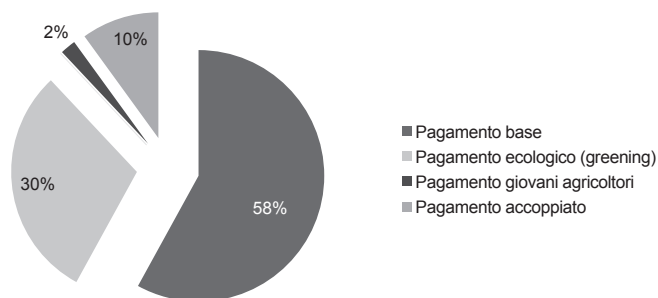


Tabella 9 - Ipotesi di ripartizione del massimale nazionale tra i diversi pagamenti diretti (con importi uniformi a livello nazionale)

Componenti dei pagamenti diretti	%	Ipotesi scelte Italia %	Ipotesi Massimale Italia	SAU censimento 2010	Pagamenti diretti
			mln € 2019	000 ettari 2019	€/ha 2019
Pagamento base	43-70	58	2.228	12.885	173
Pagamento ecologico (<i>greening</i>)	30	30	1.152	12.885	89
Pagamento alle aree svantaggiate	0-5	0	0		
Pagamento giovani agricoltori	0-2	2	77	maggiorazione dei titoli	
Pagamento accoppiato	0-10	10	384	pagamenti settoriali	
Pagamento piccoli agricoltori	0-10	5	192	pagamento semplificato, in sostituzione degli altri pagamenti	
		100	3.842		

4.1.1 Massimali nazionali o regionali?

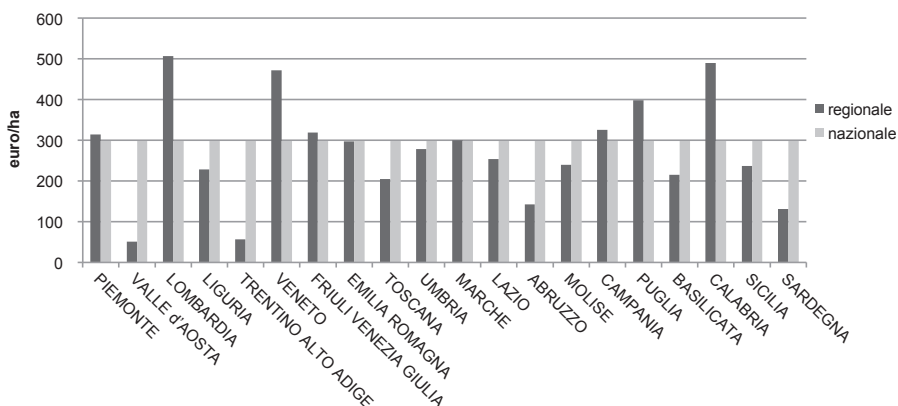
Una distribuzione del sostegno basata su un pagamento uniforme a livello nazionale porterebbe ad una forte redistribuzione tra regioni, a scapito di quelle con pagamenti diretti per ettaro più alti della media nazionale (Lombardia, Veneto, Puglia, Calabria) e a favore di quelle con pagamenti diretti più bassi (Sardegna, Toscana, Trentino Alto Adige, Abruzzo, Basilicata). Al contrario, una distribuzione basata su pagamenti uniformi a livello regionale ma diversi tra regioni, se queste fossero le attuali regioni amministrative, manterrebbe una sostanziale invarianza della situazione attuale (tabella 10, figura 7). Ma anche in questo caso, pur restando invariata la distribuzione delle risorse della Pac tra regioni, vi sarebbe comunque una significativa redistribuzione tra beneficiari, conseguente alla uniformazione dei pagamenti diretti tra gli agricoltori della stessa regione.

La scelta tra il massimale regionale o nazionale sarà difficile perché le due opzioni presentano vantaggi e svantaggi speculari. Da un lato, infatti, una distribuzione del sostegno a livello nazionale significherebbe una forte redistribuzione tra regioni del pagamento medio per ettaro; dall'altro, la scelta di massimali regionali e pagamenti uniformi tra agricoltori della stessa regione, cristallizzerebbe differenze territoriali consistenti e poco giustificabili rispetto al nuovo assetto dei pagamenti diretti, creando un grosso squilibrio tra agricoltori simili in regioni diverse.

Tabella 10 - Italia: regionalizzazione per regioni amministrative

Regioni	Massimali regionali pagamenti diretti 2019	Pagamento base	Pagamento ecologico (greening)	Altri pagamenti diretti	Totale pagamenti diretti
	€	€/ha	€/ha	€/ha	€/ha
Piemonte	329.936.423	183	94	38	315
Valle d'Aosta	2.841.923	30	15	6	51
Lombardia	498.977.589	294	152	61	507
Liguria	9.840.004	133	69	27	229
Trentino Alto Adige	21.596.514	33	17	7	57
Veneto	380.244.259	274	141	57	472
Friuli Venezia Giulia	70.203.753	185	96	38	319
Emilia Romagna	316.902.128	172	89	36	297
Toscana	154.920.816	119	62	25	205
Umbria	91.232.535	161	83	33	278
Marche	141.875.283	174	90	36	300
Lazio	164.546.945	147	76	30	254
Abruzzo	64.341.407	83	43	17	143
Molise	47.081.382	139	72	29	240
Campania	178.217.231	189	98	39	326
Puglia	509.561.546	231	119	48	398
Basilicata	110.221.027	125	65	26	215
Calabria	270.134.902	284	147	59	490
Sicilia	327.430.947	137	71	28	237
Sardegna	151.502.386	76	39	16	131
Italia	3.841.609.000	173	89	36	298

Figura 7 - Pagamenti per ettaro di Sau: confronto massimale nazionale o regionale



Se facciamo una simulazione partendo dall'attuale *plafond* dell'Italia ed operiamo una redistribuzione a livello nazionale, i pagamenti diretti medi sarebbero pari a circa 300 euro/ha, con un impatto che sarebbe molto forte per alcune regioni (tabella 11, figura 8).

Tabella 11 - Italia: regionalizzazione a livello nazionale

Regioni	Massimali per regioni amministr.	Massimali per regione unica	Differenze	Diff.	Pag. base	Pag. ecologico (greening)	Altri pag. diretti	Totale pag. diretti
	€	€	€	%	€/ha	€/ha	€/ha	€/ha
Piemonte	329.936.423	312.556.804	-17.379.619	-5,3	173	89	60	298
Valle d'Aosta	2.841.923	16.512.393	13.670.470	481,0	173	9	60	298
Lombardia	498.977.589	293.630.810	-205.346.780	-41,2	173	89	60	298
Liguria	9.840.004	12.830.029	2.990.025	30,4	173	89	60	298
Trentino Alto Adige	21.596.514	113.443.722	91.847.208	425,3	173	89	60	298
Veneto	380.244.259	240.397.270	-139.846.988	-36,8	173	89	60	298
Friuli Venezia Giulia	70.203.753	65.564.220	-4.639.534	-6,6	173	89	60	298
Emilia Romagna	316.902.128	318.049.382	1.147.254	0,4	173	89	60	298
Toscana	154.920.816	225.184.837	70.264.021	45,4	173	89	60	298
Umbria	91.232.535	97.751.188	6.518.654	7,1	173	89	60	298
Marche	141.875.283	141.039.979	-835.304	-0,6	173	89	60	298
Lazio	164.546.945	193.336.587	28.789.642	17,5	173	89	60	298
Abruzzo	64.341.407	134.160.303	69.818.896	108,5	173	89	60	298
Molise	47.081.382	58.593.066	11.511.683	24,5	173	89	60	298
Campania	178.217.231	163.221.911	-14.995.320	-8,4	173	89	60	298
Puglia	509.561.546	381.882.285	-127.679.261	-25,1	173	89	60	298
Basilicata	110.221.027	152.732.204	42.511.177	38,6	173	89	60	298
Calabria	270.134.902	164.396.711	-105.738.191	-39,1	173	89	60	298
Sicilia	327.430.947	412.640.705	85.209.759	26,0	173	89	60	298
Sardegna	151.502.386	343.684.595	192.182.209	126,9	173	89	60	298
Italia	3.841.609.000	3.841.609.000	0	0,0	173	89	60	298

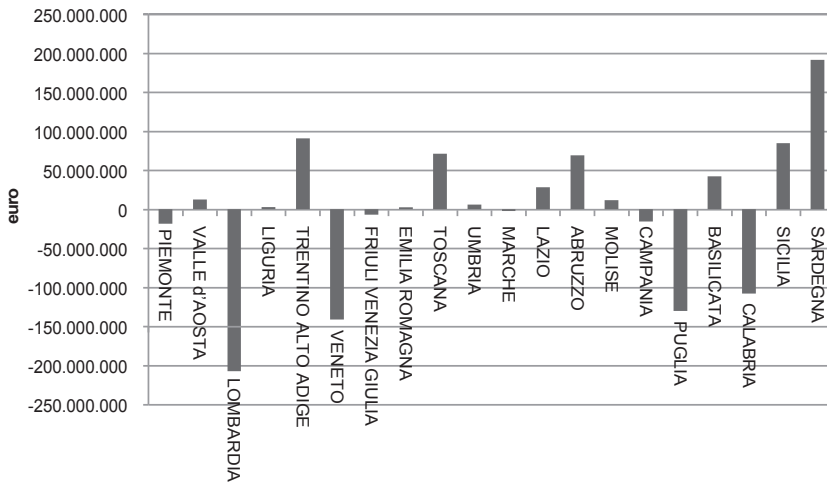
Le regioni che subirebbero una maggiore decurtazione dei pagamenti diretti, in termini assoluti, sono Lombardia (-205 milioni di euro), Veneto (-139 milioni di euro), Puglia (-127 milioni di euro) e Calabria (-105 milioni di euro). Viceversa, quelle premiate dalla redistribuzione sarebbero Sardegna (+192 milioni di euro), Trentino Alto Adige (+91 milioni di euro), Sicilia (+85 milioni di euro), Toscana (+70 milioni di euro) e Abruzzo (+69 milioni di euro). In termini relativi, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sardegna sarebbero le regioni più avvantaggiate (Frascarelli, 2011c).

Sulla base di questi dati, non è difficile immaginare quali saranno le posi-

zioni negoziali delle singole regioni, considerando l'ovvio interesse a sostenere il criterio che più si addice alla propria agricoltura.

La prima decisione da prendere riguarda il livello territoriale a cui uniformare i pagamenti diretti: intero Paese, regione, provincia, circoscrizione, zona altimetrica. È ovvio che le regioni oggi più premiate dalla Pac preferiranno una distribuzione a livello territoriale più piccolo: regione o provincia, mentre le altre spingeranno per un pagamento uniforme a livello nazionale.

Figura 8 - Variazioni assolute tra la scelta del massimale nazionale e massimale regionale



Il dibattito su questo punto sarà molto acceso e il “gioco politico” che si innescherà sarà tutt’altro che semplice. Infatti, tenendo conto che questa decisione deve essere presa con un’intesa della Conferenza Stato-Regioni, gli assessori regionali avranno difficoltà a sottoscrivere un accordo che dovesse penalizzare in modo significativo la propria regione: d’altra parte, in assenza di una decisione diversa, il regime da applicare sarebbe quello del pagamento uniforme a livello nazionale; questo significa che, per evitare una tale eventualità, le regioni con pagamenti più alti dovrebbero essere incentivate a trovare un accordo e, dunque, a ricercare qualche “compensazione”, in termini di riduzione dei propri massimali a vantaggio di quelli delle regioni con pagamenti più bassi.

La proposta di regolamento offre molteplici opportunità per una distribu-

zione diversificata sia a livello territoriale (Italia, regione, provincia, circoscrizione, zona altimetrica) sia a livello temporale (variazioni progressive). In ogni caso, non ci sarà moltissimo tempo, dal momento che la decisione dovrà essere adottata entro il 1° agosto 2013.

4.2. L'agricoltore attivo

Un'importante novità della proposta di regolamento prevede che l'erogazione dei pagamenti diretti sia limitata agli agricoltori che soddisfano i requisiti di "agricoltore attivo". In effetti, nella proposta sono definiti gli "agricoltori non attivi", che come tali saranno esclusi dal sostegno della Pac: quali come recita la proposta, questi sono le persone fisiche o giuridiche, o i gruppi di persone fisiche o giuridiche, che si trovano in una delle due seguenti condizioni:

1. l'importo annuo dei pagamenti diretti percepiti è inferiore al 5% dei proventi (redditi) totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente;
2. le superfici agricole detenute sono principalmente a pascolo e se su di esse non viene svolta una *attività minima*, stabilita dagli Stati membri.

Questa norma non si applica agli agricoltori che hanno ricevuto meno di 5.000 euro di pagamenti diretti nell'anno precedente che dunque, sono automaticamente considerati agricoltori attivi.

La suddetta definizione è scarsamente selettiva, e dunque insoddisfacente, per diverse ragioni.

Innanzitutto, desta perplessità la "franchigia" dei 5.000 euro di pagamenti diretti, specie in Italia, dove gli agricoltori sotto tale soglia sono ben l'88,5% della platea dei beneficiari. Infatti, se la definizione deve servire a selezionare chi effettivamente vive di agricoltura, la cui attività agricola sarebbe a rischio in assenza degli aiuti Pac, allora non ha molto senso che tutti i piccoli agricoltori siano automaticamente attivi, indipendentemente dal loro *status* (*part-time*, pensionati, piccoli *rentiers* assenteisti, eccetera).

Inoltre, non ha alcun senso commisurare il grado di attività all'ammontare di aiuti e/o al loro peso sul reddito complessivo del soggetto: come è ovvio, per definire se un agricoltore è "attivo", ciò che conta dovrebbe essere quello che l'agricoltore fa dentro l'azienda e come lo fa, o anche quanto pesa il reddito che ricava dall'agricoltura su quello complessivo; tutte variabili che non sono affatto misurate dall'ammontare di aiuti ricevuti né dal loro peso percentuale sui proventi complessivi.

4.2.1 I requisiti dell'agricoltore attivo

La verifica della sussistenza dei requisiti di agricoltore attivo (o dell'assen-

za di quelli di agricoltore “non attivo”) previsti dal regolamento, si basa sulla seguente formula:

$$\text{Agricoltore attivo} = PD/R > 0,05$$

in cui il numeratore è dato dall’ammontare totale dei pagamenti diretti ricevuti dal soggetto (*PD*) ed il denominatore è rappresentato dai proventi (redditi) totali ottenuti da attività non agricole nell’anno fiscale più recente (*R*). Tale rapporto deve essere superiore a 0,05, ossia al 5%.

Nella tabella 12 sono riportati alcuni possibili casi.

Tabella 12 - Casi di agricoltore attivo/non attivo

Caso	Pagamenti diretti (PD)	Superficie aziendale	Reddito attività non agricole (R)	PD/R	Agricoltore
	euro	ettari	euro	%	
1	4.500	15	16.000	28	Attivo
2	4.500	15	120.000	3,7	Attivo
3	7.000	20	21.000	33,3	Attivo
4	7.000	20	160.000	4,4	Non Attivo
5	20.000	70	160.000	12,5	Attivo

I primi due casi sono entrambi riferiti a soggetti che percepiscono meno di 5.000 euro di PD e che quindi sono automaticamente attivi, indipendentemente da quello che fanno (e da come lo fanno in azienda) e da quali siano i loro proventi extra-aziendali: che siano pensionati, professionisti con una *hobby farm*, agricoltori *part-time*, soggetti che gestiscono la terra che hanno ereditato cercando solo di estrarre un po’ di rendita. E in effetti, negli esempi della tabella, è chiaro come i casi 1 e 2, pur definendo situazioni molto diverse, ricadano entrambi nella categoria di agricoltori attivi.

Il caso 3 è di un agricoltore *part-time* che percepisce 7.000 euro di PD e che svolge un’attività extra-agricola con un reddito di 21.000 euro (ad esempio il reddito di un operaio), il cui il rapporto $PD/R > 5\%$: quindi è un agricoltore attivo.

Il caso 4 è di un soggetto che ha un reddito extra-agricolo di 160.000 euro (ad esempio un professionista o un dirigente), che affida la gestione della propria azienda agricola a contoterzisti e che percepisce 7.000 euro di PD: poiché $PD/R < 5\%$, si tratta di un agricoltore non attivo.

Il caso 5 riguarda lo stesso soggetto del caso 4, ma con un’azienda di maggiori dimensioni (comunque completamente affidata a contoterzisti) che genera più pagamenti diretti, per cui il rapporto PD/R è $> 5\%$, circostanza che lo rende un agricoltore attivo.

Questi esempi permettono di comprendere le possibili distorsioni generate da questa definizione di agricoltore attivo basata sull’ammontare di aiuti che

è quindi totalmente inaccettabile. Di fatto vengono esclusi solo i soggetti che svolgono l'attività agricola in modo del tutto secondario:

- a) agricoltori con aziende medio-grandi, per i quali l'attività agricola è del tutto marginale (professionisti);
- b) soggetti del tutto estranei all'agricoltura: aeroporti, scuole, campi da golf, eccetera;
- c) enti pubblici.

Occorre anche tener presente che la categoria a) potrebbe aggirare il problema con la trasformazione della natura giuridica da una ditta individuale ad una società agricola.

4.2.2 Il dibattito sull'agricoltore attivo e le ipotesi di modifica

L'accusa di concedere i pagamenti diretti della Pac a beneficiari non agricoli è stata evidenziata dalla Corte dei Conti Europea in una recente relazione speciale (Corte dei Conti Europea, 2011), che stima in oltre 150mila gli ettari senza alcun legame con l'agricoltura, ma con premi Pac fino a un milione di euro. Si tratta di un aspetto importante, anche se è del tutto riduttivo impostare solo su di esso l'approccio volto a selezionare meglio la platea di beneficiari degli aiuti Pac. Il problema, infatti, non è solo quello di colpire i casi più eclatanti, come aeroporti, centri sportivi o grandissimi proprietari assenteisti, ma di sfruttare l'opportunità per riservare il sostegno della Pac a chi veramente lo merita e ne ha davvero bisogno, nel senso che in assenza del sostegno potrebbe essere costretto ad abbandonare l'attività agricola. In questo spirito, si dovrebbe tentare di escludere i soggetti che poco hanno a che fare con l'agricoltura e il cui obiettivo è soprattutto l'estrazione di rendita: non ci si riferisce qui a chi percepisce la rendita fondiaria nella forma di affitto, ma a chi gestisce l'azienda agricola senza apportarvi, di fatto, null'altro che la proprietà della terra.

La proposta della Commissione non sembra interessata a questi aspetti e appare come un semplice tentativo di dare risposta alla Corte dei Conti, senza un vero obiettivo di politica agraria. Su questo punto, in Italia le organizzazioni agricole intendono far leva per una selezione più spinta della platea dei beneficiari della Pac, al fine di accrescere i pagamenti diretti per i veri agricoltori. Dunque, rispetto a quanto proposto dalla Commissione, si possono ipotizzare criteri migliori e più selettivi, magari da definire a livello nazionale, all'interno di paletti molto generali fissati a livello Ue. In questo senso, sembra più che ragionevole la richiesta, avanzata da un documento congiunto delle organizzazioni agricole italiane⁷, per una maggiore flessibilità e sussidiarie-

⁷ Ci si riferisce al documento *La Pac dopo il 2013. Documento di proposte agricole della filiera agroalimentare italiana*, sottoscritto da Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Copagri, Fedagri-Confcooperative, Legacoop Agroalimentare, Uila-Uil, novembre 2011.

tà nel regolamento comunitario, al fine di lasciare la definizione di agricoltore attivo agli Stati membri, ispirandosi a criteri già esistenti e condivisi, quali quelli che, in Italia, individuano lo Iap (Imprenditore agricolo professionale).

Un altro modo per conferire alla definizione della Commissione una maggiore selettività, rendendo più ampia la platea degli agricoltori che risulterebbero “non attivi”, potrebbe essere quello di eliminare la deroga per i soggetti al di sotto dei 5.000 euro di aiuti o magari lasciarla solo per la montagna, e aumentare la percentuale degli aiuti sul reddito complessivo dal 5% al 20%.

Il tema dell’*agricoltore attivo* rimarrà al centro del dibattito sulla nuova Pac, ma occorrerà verificare se, al dunque, vi sarà sufficiente coraggio per sostenere una proposta veramente selettiva. Come è ovvio, infatti, qualunque tentativo di ridurre la platea dei beneficiari di una politica come la Pac, anche se sostenuta da motivazioni convincenti, innesca sempre forti resistenze, rivolte al mantenimento dello *status quo*.

4.3 Tetti aziendali (capping)

Un’altra novità proposta dalla Commissione è quella di imporre dei tetti all’ammontare assoluto dei pagamenti percepiti da un singolo beneficiario, per contribuire a migliorare la distribuzione degli aiuti diretti che, sia pure in misura differenziata da Paese a Paese, vede una piccola percentuale di aziende catturare una percentuale di aiuti estremamente consistente. Si tratta di una vecchia idea che già fu proposta dieci anni fa, ai tempi della riforma Fischler, ma che fu messa da parte, salvo poi essere solo in parte applicata con il regime di modulazione.

La Commissione ripropone i tetti, anche se con una griglia applicativa che li rende assai poco efficaci. Più precisamente, il regolamento propone che gli importi complessivi dei pagamenti diretti concessi a ciascun beneficiario vengano ridotti secondo le percentuali riportate nella tabella 13.

Tabella 13 - Le riduzioni del capping

Riduzione	Da (euro)	A (euro)
- 20%	150.000	200.000
- 40%	200.000	250.000
- 70%	250.000	300.000
- 100%	>300.000	

Ci potrebbe essere il rischio che gli agricoltori potenzialmente colpiti dal *capping* possano frazionare le proprie aziende per aggirare il vincolo. Per evitarlo, la proposta di regolamento prevede che gli Stati membri assicurino

che nessun pagamento dovrà essere effettuato agli agricoltori in caso di:

- suddivisione abusiva dell'azienda o della società;
- trasferimento artificiale parziale di parte dell'azienda ad altre persone.

Il *capping* della nuova Pac è molto diverso dal regime attualmente in vigore, in base al quale i beneficiari con oltre 300.000 euro di pagamenti diretti subiscono un taglio aggiuntivo del 4% rispetto a quelli previsti dalla modulazione. Col nuovo sistema che viene proposto, infatti, nessun agricoltore potrebbe percepire un importo superiore a 235.000 euro che, dunque, rappresenta un vero tetto.

Vi sono tuttavia due importanti elementi che attenueranno l'impatto del *capping*. In primo luogo, gli importi della componente ecologica non verranno contabilizzati nel complesso degli aiuti da sottoporre al *capping*; in secondo luogo, cosa ancora più importante, il taglio degli aiuti risulterà tanto più mitigato quanto maggiore è il ricorso delle aziende a lavoro dipendente (salari e stipendi). Infatti, la proposta di regolamento prevede che l'ammontare di aiuti cui applicare le riduzioni previste dal *capping* sia calcolato sottraendo dall'importo totale dei pagamenti diretti (esclusa la componente ecologica), gli importi dei salari e stipendi effettivamente pagati e dichiarati dagli agricoltori nell'anno precedente, inclusi i contributi sociali e le tasse relative al lavoro. In sintesi, il tetto aziendale si applica con la seguente formula:

$$Im = (PD - Pe) - L$$

dove:

- *Im* = importo soggetto alla riduzione del *capping*;
- *PD* = pagamenti diretti dell'azienda;
- *Pe* = pagamento ecologico dell'azienda;
- *L* = salari e stipendi effettivamente pagati e dichiarati dagli agricoltori nell'anno precedente, inclusi i contributi sociali e le tasse relative al lavoro.

Venendo a qualche semplice conto per l'Italia, nel nuovo sistema dei pagamenti diretti regionalizzati l'aiuto medio sarà di circa 200 euro/ettaro (escluso il *greening*), quindi la prima soglia del *capping* (150.000 euro) scatterà solamente con 750 ettari di superficie agricola.

Al di sopra della prima soglia, se un agricoltore beneficia – ad esempio – di 300.000 euro di pagamenti diretti, ma non ha alcun salariato, subirà l'applicazione del *capping*. Se invece, ad esempio, ha 8 salariati, con un costo del lavoro complessivo di 160.000 euro, l'agricoltore non viene colpito dal *capping*, in quanto l'ammontare dei pagamenti diretti (300.000 euro) viene diminuito dell'importo del costo del lavoro (160.000 euro) ottenendo un ammontare di 140.000 euro, che è al di sotto della prima soglia di applicazione del *capping*. Nella tabella 14 sono riportati alcuni casi.

Tabella 14 - Casi di simulazione del capping

Caso	Pagamenti diretti ante capping	Superficie aziendale	Costo del lavoro	Importo soggetto a capping	Riduzione	Pagamenti diretti post capping
	euro	ettari	euro	euro	euro	euro
1	120.000	600	0	120.000	0	120.000
2	310.000	1.200	0	330.000	95.000	235.000
3	310.000	1.200	180.000	130.000	0	310.000
4	1.200.000	4.000	900.000	300.000	65.000	1.135.000

Il caso 1 è di un agricoltore con una superficie di circa 600 ettari, che percepisce 120.000 euro di PD, quindi non è interessato dal *capping*, perché è al di sotto della prima soglia.

Il caso 2, più teorico che pratico, è di un agricoltore con una superficie di circa 1.200 ettari, che percepisce di 310.000 euro di PD e che svolge l'attività agricola solo con contoterzisti, quindi senza alcun costo di salari e stipendi. Tale agricoltore subirà una riduzione del *capping* per 95.000 euro; di conseguenza i PD saranno pari a 235.000 euro, anziché di 310.000 euro.

Il caso 3 è di un agricoltore con una superficie di circa 1.200 ettari, che percepisce di 310.000 euro di PD con un costo del lavoro di 180.000 euro. Detraendo il costo del lavoro dall'importo dei PD, si ottiene un importo di 130.000 euro, al di sotto della prima soglia, per cui non vi sarà alcun taglio.

Il caso 4 è di un agricoltore con una superficie di circa 4.000 ettari, che percepisce di 1.200.000 euro di PD con un costo del lavoro di 900.000 euro. Detraendo il costo del lavoro dall'importo dei PD, si ottiene un importo di 300.000 euro, che implica una riduzione di 65.000 euro; di conseguenza i PD saranno pari a 1.135.000 euro.

Come è evidente da questi esempi, sono pochissime le aziende che saranno colpite dal *capping*. Le grandi aziende strutturate potranno portare in detrazione il costo del lavoro salariato, mentre saranno colpite solo le grandissime aziende che gestiscono la coltivazione con i contoterzisti, quindi senza (o con scarsissima) manodopera aziendale.

In linea di principio, un argomento contro il *capping* può essere il seguente: se il pagamento accordato agli agricoltori è una remunerazione alla produzione di beni pubblici, non è corretto che esso sia ridotto sulla base dell'ammontare complessivo di aiuti. Naturalmente l'argomento cade se, invece, nel caso del pagamento di base, il "bene pubblico" da salvaguardare non è tanto l'attività che viene svolta e come viene svolta (per la quale c'è la componente *greening*), quanto la stessa esistenza di soggetti che svolgono tale attività, presupposto della produzione di beni pubblici da parte dell'agricoltura: in questa accezione, il pagamento di base è anche e soprattutto un sostegno al reddito,

che come tale può essere modulato e ridotto per gli importi più elevati.

Sempre in linea di principio, l'introduzione del parametro del lavoro nel calcolo dell'ammontare di aiuti da assoggettare al *capping* è positiva, perché conferma una linea di contrasto al sostegno dei comportamenti di pura estrazione di rendita. Inoltre, il legame con il lavoro offre molteplici vantaggi, sia sul piano economico che politico:

- elimina gli effetti del *capping* per le aziende strutturate, dinamiche e innovative (es. aziende con produzioni ad alto valore aggiunto, cooperative di lavoratori);
- crea un'alleanza favorevole alla Pac con i sindacati dei lavoratori e rende più sostenibile il sistema di pagamenti diretti della Pac agli occhi dei contribuenti.

Ciononostante la proposta è molto avversata dalla maggior parte delle organizzazioni agricole nord-europee e non sarebbe sorprendente se fosse stralciata dalle decisioni finali sulla nuova Pac.

4.4 Soglie minime di aiuto

La proposta di regolamento prevede che gli Stati membri non erogino pagamenti diretti agli agricoltori in uno dei seguenti casi:

- a) se l'importo totale dei pagamenti diretti richiesti non supera i 100 euro;
- b) se la superficie ammissibile dell'azienda per la quale si vantano pagamenti diretti è inferiore a un ettaro.

Lo scopo di questa norma è di ridurre i costi amministrativi per pagamenti irrilevanti, di ammontare inferiore allo stesso costo amministrativo della gestione della pratica di aiuto.

La proposta di regolamento introduce anche una flessibilità per gli Stati membri, per tener conto della struttura delle rispettive economie agricole. A tal fine, gli Stati membri possono adattare diverse soglie entro limiti prefissati dal regolamento. Per l'Italia, tali limiti sono:

- a) fino a 400 euro, per l'importo totale dei pagamenti diretti richiesti;
- b) 0,5 ettari, per la superficie ammissibile a pagamenti diretti.

Tali soglie erano già presenti nell'attuale regolamento sui pagamenti diretti (Reg. Ce 73/2009, art. 28), per cui non ci sono sostanziali novità. Inoltre, in Italia esiste già il limite di 100 euro/beneficiario, previsto dal Decreto ministeriale 22 marzo 2007, quindi il nostro Paese è già in linea con il dettato della proposta. Tuttavia sarebbe possibile – forse anche opportuno – un innalzamento di questo limite, ad esempio a 400 euro/beneficiario, che in Italia avrebbe un effetto relevantissimo, visto che il 35% dei beneficiari della Pac percepiscono meno di 400 euro. Ma questa decisione spetta al governo nazionale e ben sappiamo come in genere il nostro Paese che – quando si tratta di fare le scelte – tenda ad essere meno selettivo e coraggioso di Bruxelles.

Appendice

1. Simulazioni degli effetti della convergenza in base a diverse configurazioni di Sau

Tabella A1 - Effetto della convergenza in base alla Sau ammissibile 2009 e al dato Agea per l'Italia

Stati membri	PD	SUP	PD/SAU	Attuali differenze	Nuove differenze	Nuovi PD	Nuovo PD/SAU	Var. PD	Var. PD
	mln €	000 ha	€/ha	Ue 27=100	Ue 27=100	mln €	€/ha	%	mln €
Malta	5	7	784	301	267	5	696	-11,3	-1
Olanda	828	1.816	456	175	163	768	423	-7,2	-60
Belgio	567	1.309	433	167	155	529	404	-6,7	-38
Italia	4.117	13.528	304	117	114	4.016	297	-2,4	-101
Grecia	2.145	5.564	386	148	140	2.027	364	-5,5	-118
Cipro	53	144	370	142	135	51	352	-5,0	-3
Danimarca	962	2.656	362	139	133	916	345	-4,7	-46
Slovenia	144	444	324	125	120	139	313	-3,3	-5
Germania	5.357	16.864	318	122	118	5.194	308	-3,0	-163
Francia	7.831	26.496	296	114	111	7.673	290	-2,0	-158
Lussemburgo	35	124	279	107	106	34	276	-1,2	0
Irlanda	1.252	4.637	270	104	103	1.244	268	-0,6	-8
UE 27	42.780	164.397	260	100	100	42.780	260	0,0	0
Austria	714	2.729	262	100	100	714	262	0,0	0
Ungheria	1.309	5.057	259	100	100	1.309	259	0,0	0
Rep. Ceca	900	3.511	256	99	99	900	256	0,0	0
Finlandia	538	2.278	236	91	91	538	236	0,0	0
Spagna	4.957	21.027	236	91	91	4.957	236	0,0	0
Svezia	715	3.054	234	90	90	715	234	0,0	0
Bulgaria	660	3.492	189	73	78	713	204	8,0	53
Regno Unito	3.640	15.942	228	88	88	3.671	230	0,9	31
Polonia	3.035	14.151	214	82	85	3.128	221	3,1	93
Slovacchia	385	1.876	205	79	83	403	215	4,7	18
Portogallo	565	2.918	194	74	80	604	207	7,0	40
Romania	1.441	9.721	148	57	68	1.719	177	19,3	279
Lituania	379	2.641	143	55	67	459	174	21,1	80
Estonia	101	865	117	45	60	135	156	33,6	34
Lettonia	146	1.546	94	36	54	218	141	49,3	72

Legenda: PD = Massimali pagamenti diretti; SUP = Superficie eligibile 2009 e dato Agea per l'Italia

Tabella A2 - Effetto della convergenza in base alla Sau Eurostat

Stati membri	PD	SUP	PD/ SAU	Attuali differenze	Nuove differenze	Nuovi PD	Nuovo PD/SAU	Var. PD	Var. PD
	mln €	000 ha	€/ha	Ue 27=100	Ue 27=100	mln €	€/ha	%	mln €
Malta	5	10	549	221	157	5	487	-11,2	-1
Olanda	828	1.914	433	174	128	756	395	-8,7	-72
Belgio	567	1.374	413	166	122	521	379	-8,2	-46
Italia	4.117	12.744	323	130	99	3.921	308	-4,8	-196
Grecia	2.145	4.076	526	212	152	1.913	469	-10,8	-232
Cipro	53	146	365	147	110	50	341	-6,6	-4
Danimarca	962	2.663	361	146	109	900	338	-6,4	-62
Slovenia	144	489	294	119	92	139	285	-3,2	-5
Germania	5.357	16.932	316	128	98	5.120	302	-4,4	-237
Francia	7.831	27.477	285	115	90	7.623	277	-2,7	-208
Lussemburgo	35	131	264	107	84	34	261	-1,3	0
Irlanda	1.252	4.139	302	122	94	1.206	291	-3,7	-46
Ungheria	1.309	4.229	310	125	96	1.256	297	-4,1	-53
Rep. Ceca	900	3.518	256	103	82	895	254	-0,6	-6
UE 27	42.780	172.488	248	100	100	42.780	248	0,0	0
Regno Unito	3.640	16.130	226	91	91	3.640	226	0,0	0
Finlandia	538	2.292	235	95	95	538	235	0,0	0
Svezia	715	3.054	234	94	94	715	234	0,0	0
Austria	714	3.189	224	90	90	714	224	0,0	0
Spagna	4.957	24.893	199	80	84	5.157	207	4,0	200
Bulgaria	660	3.118	212	85	87	672	216	1,8	12
Polonia	3.035	15.477	196	79	83	3.175	205	4,6	140
Slovacchia	385	1.937	199	80	83	401	207	4,1	16
Portogallo	565	3.473	163	66	74	635	183	12,4	70
Romania	1.441	13.753	105	42	58	1.984	144	37,7	543
Lituania	379	2.649	143	58	68	450	170	18,7	71
Estonia	101	907	111	45	60	135	149	33,6	34
Lettonia	146	1.774	82	33	52	229	129	57,0	83

Legenda: PD =Massimali pagamenti diretti; SUP = SAU Eurostat

Tabella A3 - Effetto della convergenza in base alla Sau Eurostat e al dato Agea per l'Italia

Stati membri	PD	SUP	PD/SAU	Attuali	Nuove	Nuovi	Nuovo	Var.	Var.
	mln €	000 ha	€/ha	Ue 27=100	Ue 27=100	mln €	€/ha	%	mln €
Malta	5	10	549	222	157	5	487	-11,3	-1
Olanda	828	1.914	433	175	127	755	395	-8,8	-73
Belgio	567	1.374	413	167	122	521	379	-8,2	-47
Italia	4.117	13.528	304	123	94	3.958	293	-3,9	-159
Grecia	2.145	4.076	526	213	151	1.912	469	-10,9	-233
Cipro	53	146	365	148	110	50	341	-6,6	-4
Danimarca	962	2.663	361	146	109	899	338	-6,5	-62
Slovenia	144	489	294	119	92	139	285	-3,3	-5
Germania	5.357	16.932	316	128	98	5.116	302	-4,5	-241
Francia	7.831	27.477	285	115	90	7.617	277	-2,7	-214
Lussemburgo	35	131	264	107	84	34	261	-1,4	0
Irlanda	1.252	4.139	302	123	94	1.205	291	-3,8	-47
Ungheria	1.309	4.229	310	125	96	1.255	297	-4,1	-54
Rep. Ceca	900	3.518	256	104	82	894	254	-0,7	-7
UE 27	42.780	173.272	247	100	100	42.780	247	0,0	0
Austria	714	3.189	224	91	91	714	224	0,0	0
Regno Unito	3.640	16.130	226	91	91	3.640	226	0,0	0
Finlandia	538	2.292	235	95	95	538	235	0,0	0
Svezia	715	3.054	234	95	95	715	234	0,0	0
Bulgaria	660	3.118	212	86	87	671	215	1,7	11
Spagna	4.957	24.893	199	81	84	5.149	207	3,9	191
Polonia	3.035	15.477	196	79	83	3.170	205	4,4	135
Slovacchia	385	1.937	199	80	84	400	206	4,0	15
Portogallo	565	3.473	163	66	74	634	182	12,2	69
Romania	1.441	13.753	105	42	58	1.979	144	37,4	538
Lituania	379	2.649	143	58	69	449	169	18,5	70
Estonia	101	907	111	45	60	134	148	33,3	34
Lettonia	146	1.774	82	33	52	229	129	56,6	83

Legenda: PD = Massimali pagamenti diretti; SUP = SAU Eurostat e dato Agea per l'Italia

2. Simulazione degli effetti aziendali del nuovo sistema di pagamenti diretti

Come si è visto nelle pagine precedenti, si può stimare che il pagamento di base per l'Italia possa attestarsi sul 58% del massimale nazionale per i pagamenti diretti. Suddividendo tale massimale per la superficie ammissibile, che ipotizziamo possa essere la Sau dell'ultimo Censimento dell'agricoltura del 2010, pari a 12,885 milioni di ettari, il pagamento di base sarebbe pari a 173 euro/ha. Ipotizzando che non tutta la Sau del Censimento sia ammissibile e che alcune superfici possano non essere oggetto di domanda di pagamento, si può ragionevolmente ipotizzare che il pagamento di base si attesti sui 190 euro/ettaro, nell'ipotesi di una regionalizzazione a livello nazionale.

Il *greening* o *pagamento ecologico*, la seconda componente per importanza dopo il pagamento di base con una percentuale fissa del 30%, si attesta a 89 euro/ha, approssimato a 100 euro/ha, anche per tener conto delle superfici che non andranno a domanda.

Allo scopo di valutare gli effetti della redistribuzione a livello aziendale, operiamo un confronto tra gli importi attualmente percepiti da "aziende tipo" in differenti realtà territoriali con quelli stimati con la futura Pac. Nella tabella A4 sono state ipotizzate alcune tipologie aziendali, in cui sono messi a confronto gli attuali pagamenti diretti con una stima dei futuri pagamenti diretti della Pac post-2013, supponendo che il pagamento di base e il pagamento ecologico siano stabiliti in modo uniforme a livello nazionale.

Il pagamento accoppiato – non potendo prevedere le scelte nazionali – è stato assegnato ai settori che attualmente percepiscono il sostegno specifico dell'Articolo 68. Prendiamo, a titolo di esempio, alcuni casi più significativi tra quelli riportati nella tabella A4.

Il *caso 2* riguarda un'azienda da latte della pianura lombarda che attualmente ha un valore dei titoli di 1.050 euro/ha. Con la nuova Pac, ipotizzando anche un pagamento accoppiato per il latte, il valore medio del sostegno passa a 410 euro/ha (-61%).

All'opposto, il *caso 3* riguarda la stessa tipologia aziendale nella montagna alpina che attualmente ha un valore dei titoli di 180 euro/ha. Con la nuova Pac, ipotizzando anche un pagamento accoppiato per il latte, il valore medio del sostegno passa a 310 euro/ha (+72%).

Il *caso 5* riguarda un'azienda viticola delle colline trevigiane che attualmente non percepisce pagamenti diretti, in quanto la viticoltura non ha generato l'assegnazione di titoli storici. Con la nuova Pac, il suddetto viticoltore riceverà un porto di pagamenti diretti per 290 euro/ha.

Il *caso 15* riguarda un'azienda a seminativi delle Murge (Puglia) che attualmente ha un valore dei titoli di 410 euro/ha. Con la nuova Pac, ipotizzando anche un pagamento accoppiato per le leguminose, il valore medio del sostegno passa a 330 euro/ha (-20%).

**Tabella A4 - Simulazioni di pagamenti diretti nella Pac 2014-2020
(regionalizzazione Italia)**

Caso	Regione	Ubicazione	Settore	PD attuale €/ha	PD post 2013 (*)				Var. €/ha	Var. %
					I	II	III	Tot		
					€/ha	€/ha	€/ha	€/ha		
1	Piemonte	pianura	riso	950	190	100		290	-660	-69%
2	Lombardia	pianura	lattiero-caseario, con prati e mais	1.050	190	100	120	410	-640	-61%
3	Lombardia	montagna alpina	lattiero-caseario, con pascoli permanenti	180	190	100	20	310	130	72%
4	Veneto	pianura veronese	carne bovina e mais	1.700	190	100	150	440	-1.260	-74%
5	Veneto	collina trevigiana	vigneto	0	190	100		290	290	-
6	Friuli	pianura	soia e mais	500	190	100		290	-210	-42%
7	Emilia Romagna	pianura piacentina	pomodoro e mais	1.100	190	100		290	-810	-74%
8	Emilia Romagna	pianura ravennate	frutteto	0	190	100		290	290	-
9	Marche	collina marchigiana	grano duro e girasole	420	190	100		290	-130	-31%
10	Marche	collina marchigiana	zootecnia da carne, seminativi e foraggiere	310	190	100	80	370	60	19%
10	Toscana	colline toschane	vigneto	0	190	100		290	290	-
11	Umbria	pianura umbra	tabacco e grano duro	2.200	190	100		290	-1.910	-87%
12	Lazio	pianura pontina	orticole	0	190	100		290	290	-
13	Abruzzo	montagna abruzzese	zootecnia da carne e pascoli permanenti	120	190	100	30	320	200	167%
14	Puglia	pianura leccese	olivo	800	190	100	50	340	-460	-58%
15	Puglia	antipiani pugliesi	grano duro e leguminose	410	190	100	40	330	-80	-20%
16	Puglia	pianura	patate	0	190	100		290	290	-
17	Campania	pianura	orticole	0	190	100		290	290	-
18	Calabria	pianura	agrumi e olivo	850	190	100	50	340	-510	-60%
18	Sicilia	altipiani siciliani	grano duro e foraggiere	220	190	100		290	70	32%
19	Sicilia	pianura	agrumi e orticole	450	190	100		290	-160	-36%
20	Sardegna	montagna sarda	ovicaprini, seminativi e pascoli	160	190	100	20	310	150	94%

(*) I = pagamento di base; II = pagamento ecologico; III = pagamento accoppiato

Il caso 20, infine, riguarda un'azienda ovina della Sardegna che attualmente ha un valore dei titoli di 160 euro/ha. Con la nuova Pac, ipotizzando anche un pagamento accoppiato per gli oviceprini, il valore medio del sostegno passa a 310 euro/ha (+94%).

È evidente come i picchi di pagamenti diretti attualmente percepiti da alcune aziende, come come quelli della zootecnia intensiva, del tabacco o del pomodoro, sono destinati a scomparire: la media dei casi si attesta sui 300 €/ha e quindi la distribuzione dei sussidi sarà molto più uniforme.

A perdere di più sono le aziende della pianura padana con orientamento zootecnico intensivo, dove oggi i pagamenti diretti della Pac contribuiscono in modo rilevante al reddito. Ma anche nel resto d'Italia le riduzioni nelle pianure sono pesanti, infatti le uniche aree pianeggianti con saldo positivo sono quelle che oggi non ricevono alcun pagamento: vigneti, frutteti, orticole e vivai.

L'uniformazione del sostegno comporterà una diminuzione dei pagamenti diretti per le aziende che nel periodo di riferimento producevano tabacco, pomodoro, agrumi, latte, zootecnia intensiva, olivo, riso, grano duro, barbabietola da zucchero, foraggi essiccati e mais. Un aumento invece per le aziende che nel periodo di riferimento avevano vigneti, orticole, patate, frutta, vivai, zootecnia estensiva, foraggiere, leguminose, grano tenero, orzo e cereali minori (tabella A5).

A beneficiare maggiormente della nuova Pac saranno le aziende ubicate nelle zone montuose, con importi che diventano un importante sostegno al reddito, rendendo più competitive zone marginali come le montagne dell'Abruzzo e della Sardegna.

Tabella A5 – Gli effetti della redistribuzione

Imprese penalizzate	Grado di penalizzazione	Imprese favorite	Grado di vantaggio
tabacco	5	vigneti	3
pomodoro	4	orticole	3
agrumi	4	patate	3
latte	3	frutta	3
zootecnia bovina intensiva	5	vivai	3
olivo	3	zootecnia bovina estensiva	1
riso	2	zootecnia ovi-caprina	2
grano duro	1	foraggiere	2
barbabietola da zucchero	2	leguminose	2
foraggi essiccati	1	grano tenero	1
mais	1	orzo e cereali minori	1

La redistribuzione conseguente alla nuova Pac è un fenomeno ineludibile e solo in parte attenuabile. Non c'è dubbio che lo scenario delineato rappresenta una vera rivoluzione per molte aziende, dalle conseguenze incerte, che costringeranno in particolar modo coloro che oggi beneficiano di elevati importi ad ettaro a ridisegnare in modo profondo le strategie per il futuro.

Per consentire una transizione non traumatica e in qualche misura accettabile dall'attuale al nuovo sistema, occorre studiare le modalità di rendere più morbido il passaggio nel periodo transitorio. Da questo punto di vista, la proposta di riforma contiene diversi strumenti per l'attenuazione del passaggio dai titoli storici ai titoli uniformi: il periodo transitorio, la distribuzione per regioni omogenee, il pagamento accoppiato per "compensare" i settori più colpiti. In questo ambito le scelte nazionali saranno decisive e dovranno essere supportate da studi di impatto e da una logica politica contraddistinta da solidarietà e condivisione.

L'OCM UNICA E LE MISURE DI MERCATO

*Gabriele Canali**

Tra le proposte che la Commissione ha presentato il 12 ottobre 2011 sulla nuova Pac per il 2014-2020, ha un ruolo importante quella del regolamento sulla “organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli”, meglio noto come Ocm unica (Commissione Europea, 2011d).

Che nelle intenzioni della Commissione si debba trattare di una “nuova” Ocm unica lo si ricava immediatamente dalla lettura del primo “considerando” che precede gli articoli della proposta, quando si afferma esplicitamente che, vista la portata della riforma, è opportuno abrogare il regolamento (Ue) n.[Com (2010)799] e sostituirlo con un nuovo regolamento.

La proposta di regolamento è divisa in 6 parti:

1. disposizioni introduttive,
2. mercato interno,
3. scambi con i Paesi terzi,
4. regole di concorrenza,
5. disposizioni generali,
6. deleghe di potere, disposizioni di esecuzione e disposizioni transitorie e finali.

L’analisi che qui si propone, tuttavia, non seguirà questo schema, in quanto si ritiene più utile soffermare l’attenzione sui principali elementi di novità o sulle principali aree problematiche, piuttosto che limitarsi ad una mera illustrazione dei contenuti.

Più precisamente, in un primo paragrafo si illustra la logica della nuova Ocm unica nel contesto complessivo della riforma della Pac, con particolare riferimento alle sue finalità; nel secondo paragrafo si descrive l’impostazione complessiva della proposta di regolamento identificandone i principali elementi di novità; nei paragrafi successivi ci si sofferma sugli aspetti più importanti, dalle norme sulle Organizzazioni di produttori, sulle loro associazioni e sull’interprofessione, alle misure previste per fronteggiare le crisi; nel paragrafo conclusivo si propongono e si riassumono alcune valutazioni sulla proposta di regolamento, formulando e discutendo anche possibili ipotesi di modifica.

**Istituto di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza e Cremona.*

1. L'Ocm unica e “lo spirito” della Pac post-2013

La proposta di regolamento ha come obiettivo dichiarato di «armonizzare, razionalizzare e semplificare le disposizioni, in particolare quelle che coprono più di un settore agricolo». Nella proposta di regolamento, tuttavia, non sono esplicitamente richiamate le finalità vere e proprie delle misure dell'Ocm unica, date forse per sottintese.

Qualche elemento utile a questo proposito può essere però trovato in una caratteristica comune alla presentazione di tutto il pacchetto di proposte della Commissione del 12 ottobre 2011: ogni proposta di regolamento è preceduta da una identica “relazione” di 8 pagine, che illustra il contesto della riforma, i risultati della consultazione delle parti interessate e della valutazione dell'impatto, gli elementi giuridici della proposta, l'incidenza sul bilancio.

Ovviamente questa relazione rappresenta la chiave di lettura unitaria che la Commissione propone come elemento di riferimento per tutte le proposte particolari. Ed è proprio nella prima parte di questa relazione, quella relativa al contesto della riforma, che si possono trovare richiamati «gli obiettivi precipui della Pac, ossia: 1) una produzione alimentare sostenibile, 2) una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima e 3) uno sviluppo equilibrato del territorio». Sempre in questa parte della relazione, si richiama anche «la necessità di promuovere l'efficienza delle risorse per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'agricoltura e delle zone rurali dell'Ue».

Per quanto risulti piuttosto strano, anche se per certi aspetti comprensibile, che gli «obiettivi precipui della Pac» richiamati come riferimento per la riforma siano diversi rispetto a quelli contenuti nel Trattato, è comunque opportuno ricordare queste finalità per poter tentare qualche valutazione sulla proposta stessa, se non altro nel senso della adeguatezza degli strumenti rispetto agli obiettivi. Ciò ovviamente non esaurisce le valutazioni che possono essere sviluppate, ma ne costituisce un aspetto indispensabile.

La proposta di regolamento sulla nuova Ocm unica si presenta come il naturale complemento di quella relativa ai pagamenti diretti, in quanto componenti del primo pilastro finalizzato a offrire «un sostegno annuo di base al reddito degli agricoltori dell'Ue e un sostegno in caso di particolari turbative del mercato».

Questa riflessione tende a dare una risposta alle sfide con le quali l'agricoltura si deve confrontare, come identificate dalla comunicazione della Commissione *La Pac verso il 2020*, e cioè: la sicurezza alimentare, la variabilità dei prezzi e la crisi economica.

Sempre per comprendere il contesto di riferimento della proposta, è anche utile notare come nella sua presentazione, le 5 principali aree di intervento siano state raggruppate come segue:

- consumo sostenibile (interessi del consumatore);
- incoraggiamento delle azioni comuni finalizzate a migliorare la posizio-

ne dell'agricoltura nelle filiere agroalimentari (risposta alle sfide economiche e ambientali);

- proseguimento delle azioni di orientamento al mercato degli agricoltori (migliorare la competitività);
- miglioramento delle reti di sicurezza per fronteggiare le crisi di mercato (migliorare la competitività);
- aumentate risorse per la ricerca e l'innovazione e per un migliore funzionamento delle filiere agroalimentari (potenzialmente per tutte e tre le motivazioni di cui sopra).

L'Ocm unica, quindi, diventa ancor più che in passato un pacchetto di strumenti con numerose e diversificate finalità, anche se sostanzialmente riconducibili alla necessità di favorire una più efficiente ed equilibrata partecipazione degli agricoltori ai mercati, in modo da soddisfare, insieme agli interessi degli stessi agricoltori, sia le esigenze specifiche dei consumatori che quelle dei contribuenti e dell'intera società, soprattutto in termini di sicurezza alimentare e sostenibilità.

Non v'è dubbio, inoltre, che proprio per le finalità e i contenuti, l'Ocm unica debba essere interpretata (e forse anche scritta) anche tenendo conto di due altri gruppi di misure che attualmente stanno completando l'*iter* di approvazione tra Commissione e Parlamento Europeo, con il nuovo meccanismo di codecisione: il “pacchetto latte”¹ e il “pacchetto qualità”² (Canali, 2010).

Da questo punto di vista, il percorso distinto di questi tre provvedimenti, che logicamente e in parte funzionalmente dovranno essere fortemente connessi tra loro (i due pacchetti e l'Ocm unica), rappresenta un elemento di difficoltà e di maggiore complessità. Emerge chiaramente come, nonostante le affermazioni di principio e i tentativi fin qui fatti, un approccio “unico” ai temi di mercato da parte della Pac non sia stato ancora raggiunto.

È tuttavia possibile, e forse anche auspicabile, che la versione finale del regolamento sull'Ocm unica possa eventualmente “riassorbire” al suo interno, o quantomeno coordinarsi funzionalmente in modo efficace, nella versione finale, anche i provvedimenti relativi ai due citati “pacchetti” se questi dovessero essere approvati prima della stesura e della approvazione della versione finale (sempre che i tempi lo consentano).

2. La struttura della proposta di regolamento e i principali contenuti

Come anticipato, il regolamento sull'Ocm unica ha lo scopo di «armonizzare, razionalizzare e semplificare» le disposizioni relative alle diverse forme

¹ Lo scorso 6 dicembre 2011 è stato raggiunto un accordo informale tra Consiglio e Parlamento Europeo sulle proposte della Commissione relative al “pacchetto latte”, nell'ambito della procedura di codecisione, ma i documenti finali non sono ancora disponibili.

² Per il “pacchetto qualità” la procedura è in fase più arretrata. Per ulteriori dettagli si veda sul sito dell'Unione Europea.

di intervento sui mercati dei prodotti agricoli nell'Ue. È quindi abbastanza ovvio che la struttura del regolamento, dopo alcune disposizioni introduttive e prima di disposizioni di carattere generale e di funzionamento, nella sua parte centrale raccolga i provvedimenti attorno a tre grandi temi: il mercato interno, gli scambi con i Paesi terzi e le regole di concorrenza.

Tra le disposizioni introduttive, oltre ad segnalare il fatto che i prodotti della pesca siano esclusi dal campo di azione del regolamento, in quanto per essi esiste una specifica Ocm di recente approvazione (Reg. (2011)416), sono richiamate le definizioni delle campagne di commercializzazione per le diverse produzioni (art.6); inoltre, per certi versi inaspettatamente, si riportano i prezzi di riferimento per i prodotti per i quali sono ancora previste possibilità di intervento regolate negli articoli della parte II, quella relativa al mercato interno e al sostegno previsto per talune forme di intervento pubblico o privato.

La parte II del regolamento, quella relativa all'intervento sul mercato, è divisa in due titoli: il primo riguarda proprio l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato, il secondo illustra le norme applicabili alla commercializzazione dei prodotti agroalimentari e alle organizzazioni dei produttori.

Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, gli interventi sul mercato sono suddivisi in due tipologie: gli aiuti all'ammasso e i regimi di aiuto specifici previsti per alcune iniziative volte a migliorare l'accesso dei consumatori a taluni prodotti alimentari, o per alcuni settori particolari. Appartengono alla prima tipologia i due programmi relativi alla «frutta nelle scuole» e al «latte nelle scuole», mentre sono previste misure specifiche per il settore dell'olio di oliva e delle olive da tavola, per gli ortofrutticoli, per il settore vitivinicolo e per l'apicoltura. Queste misure, come si vedrà più avanti, sono sostanzialmente una conferma di quanto attualmente previsto da diversi interventi specifici che si sono sommati nel tempo (dalla riforma Fischler alla riforma dell'Ocm olio d'oliva, a quelle dell'ortofrutta e del vino per finire alle misure specifiche per l'apicoltura).

Nel titolo II la parte relativa alle norme di commercializzazione è organizzata su tre sezioni relative alle norme di carattere generale, alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche e tradizionali nel settore vitivinicolo, nonché a quelle specificamente riguardanti l'etichettatura e la presentazione del prodotto, sempre proprie del settore vitivinicolo. Anche in questo caso, si tratta sostanzialmente di una rivisitazione di quanto già previsto dall'ultima Ocm vino e già in attuazione anche nel nostro Paese.

Un secondo "Capo" di questo "Titolo", invece, prevede norme particolari per 3 settori: zucchero, vino e latte e prodotti lattiero-caseari. In questo caso si tratta di misure specifiche molto diverse per importanza e per natura: se nel caso dello zucchero esse riguardano essenzialmente la necessità di definire accordi interprofessionali scritti per regolare le condizioni di acquisto

della materia prima agricola da parte dei trasformatori, nel caso del vino esse riguardano i temi dello schedario vitivinicolo, dei documenti di accompagnamento e di trasporto e gli obblighi di tenuta dei registri; nel caso del settore lattiero-caseario, invece, sono previste nuove possibilità di regolazione delle dinamiche contrattuali tra produttori di latte e raccoglitori o trasformatori, che meritano un approfondimento specifico.

Nel terzo “capo”, finalmente, si affronta un altro dei temi presentati come centrali in questa nuova Ocm unica, cioè quello relativo alla rilevanza attribuita alle organizzazioni di produttori e alle loro associazioni, alle organizzazioni interprofessionali e alle organizzazioni di produttori. Queste norme non sono certamente una novità in senso assoluto nell’ambito della Pac, ma è del tutto nuova la centralità che assumono, almeno potenzialmente, nell’ambito degli strumenti di regolazione del mercato agricolo. Va tuttavia rilevato che nel regolamento non sono previsti sostegni economici per queste forme di organizzazione dell’offerta, ma questi sono stati inclusi tra le misure che gli Stati membri possono attivare e finanziare nell’ambito dello sviluppo rurale. Per queste ragioni il tema è analizzato nel successivo paragrafo 4.

Nella Parte III del regolamento, quella relativa agli scambi con i Paesi terzi, non vi sono elementi di particolare novità: sono sostanzialmente confermati tutti gli strumenti e le modalità attualmente in uso per regolare i flussi sia in entrate nell’Ue che in uscita, compresi i dazi, i contingenti tariffari, talune disposizioni particolari, le restituzioni all’esportazione ancora in vigore, nonché gli strumenti del perfezionamento attivo e di quello passivo. In tutti questi casi la Commissione ha il ruolo centrale nella gestione e nella applicazione di tutti gli strumenti.

L’Ocm unica riprende, nella parte IV, le regole di concorrenza applicabili anche nel settore agricolo e in genere agli accordi che interessano le diverse filiere agroalimentari. Anche in questo caso non emergono elementi di novità significativi ma viene confermata la possibilità di non applicare gli articoli del Trattato relativi alla concorrenza a talune forme contrattuali e di collaborazione proprie del settore agricolo, fatto salvo il rispetto di una serie di rigorose misure di comunicazione e di autorizzazione e di vigilanza esercitate direttamente dalla Commissione; e fatta salva anche la condizione che comunque tali esenzioni siano necessarie per il conseguimento degli obiettivi della Pac contenuti nel Trattato stesso. In altri termini, sono ipotizzabili e possibili attività di coordinamento e concentrazione dell’offerta agricola, come pure di contrattazione regolata tra Op e loro associazioni e acquirenti, nonché accordi interprofessionali o altre forme di contrattazione regolamentata tra più soggetti delle filiere, a condizione che non vi sia pregiudizio per la concorrenza. In ogni caso la Commissione – che ha competenza esclusiva su questo tema fatto salvo il controllo della Corte di giustizia – deve adottare tali decisioni relative

all'esenzione di specifici accordi dalle norme ordinarie sulla concorrenza, e queste devono essere pubblicate. Anche nel caso di accordi interprofessionali, che comunque non possono mai comportare, tra l'altro, fissazione di prezzi o di quote, la Commissione deve essere informata in forma scritta e in via preventiva degli eventuali accordi e ha due mesi di tempo per accertare l'eventuale compatibilità con le norme. In altri termini, non c'è nulla di nuovo, ma la conferma di una possibilità di esenzione parziale e motivata per talune pratiche contrattuali a beneficio degli agricoltori, come una possibilità aggiuntiva per conseguire con successo le finalità previste dalla Pac.

In questa stessa parte sono regolati anche gli aiuti di Stato; tra quelli esplicitamente previsti, si segnalano soprattutto la possibilità di contribuire al finanziamento di talune misure tra quelle previste nei programmi di sostegno per il settore vitivinicolo, la possibilità di concedere pagamenti nazionali per la distillazione volontaria o obbligatoria di vino, purché comunque l'importo complessivamente messo a disposizione dallo Stato membro non superi il 15% del totale delle risorse disponibili per lo Stato membro stabilite dal regolamento stesso (poco meno di 337 milioni di euro annui per l'Italia). Le altre misure specifiche previste riguardano la possibilità di integrare l'aiuto dell'Ue per la fornitura di prodotti alimentari agli allievi delle scuole, come pure la facoltà di concedere pagamenti nazionali per un importo massimo di 120,75 euro per ettaro all'anno agli agricoltori che producono frutta a guscio, per l'Italia fino ad una superficie massima di 130.100 ettari.

Come accennato, le ultime due parti della proposta di regolamento riguardano «disposizioni generali» e «deleghe di potere, disposizioni di esecuzione e disposizioni transitorie e finali» e perciò non parrebbero di importanza centrale, almeno considerando i titoli. Tuttavia le disposizioni generali cui si è fatto cenno sono riferite alle misure eccezionali che la Commissione può attivare per far fronte a situazioni di particolare emergenza di diversa natura e origine quali turbative di mercati, o problemi connessi a malattie di animali o piante, o perdita di fiducia dei consumatori. Si tratta, in altri termini, delle misure in parte nuove, almeno per la loro integrazione nell'ambito dell'Ocm unica, che saranno analizzate in un paragrafo successivo.

3. Gli elementi di continuità con l'evoluzione recente dell'intervento sui mercati

Nel complesso, il regolamento tende soprattutto a confermare e consolidare le revisioni intervenute nell'ultimo decennio (dalla riforma Fischler all'*Health check*) relative alle modalità e finalità degli interventi della Pac sul mercato. In particolare, prescindendo da quanto già ricordato circa le residue forme di protezione dalle importazioni e di sussidio alle esportazioni, sono sostanzialmente tre le forme di intervento diretto sui mercati che si potrebbero

definire “tradizionali” e che sono sostanzialmente confermate nella proposta:

1. intervento pubblico (ritiri dal mercato e ammasso pubblico);
2. aiuto all’ammasso privato;
3. conferma della cessazione limiti quantitativi alla produzione per i pochi settori per i quali permangono, sia pure ancora per pochissimo.

L’intervento pubblico, cioè il ritiro di prodotto dal mercato per far fronte a situazioni di crisi e caduta verticale dei prezzi, nella proposta è mantenuto per pochi prodotti, gli stessi per i quali è attualmente in vigore: grano tenero, orzo e granturco, risone, carni bovine (fresche o refrigerate), burro, latte scremato in polvere. Per ciascun prodotto, inoltre, sono definite diverse modalità di intervento, sia in termini di apertura dell’intervento stesso, sia per i limiti e le modalità di acquisto, che per i prezzi che vengono stabiliti e riconosciuti ai produttori che accedano alla misura. Tali aspetti sono sintetizzati nella tabella 1.

Tabella 1 - Modalità dell’intervento pubblico previsto dalla proposta di regolamento sull’Ocm unica

	Periodo di intervento	Apertura intervento	Limiti e modalità di acquisto	Prezzo di ritiro
Frumento tenero	1/11 - 1/05	Aperto nel periodo di inter.	3 mio t. a prezzo fisso, poi gara	101,31 €/t (p. rif.)
Orzo	1/11 - 1/05	Può essere aperto dalla C.	Gara	101,31 €/t (p. rif.)
Granturco	1/11 - 1/05	Può essere aperto dalla C.	Gara	101,31 €/t (p. rif.)
Risone	1/04 – 31/7	Può essere aperto dalla C.	Gara	150 €/t (p. rif.)
Carni bovine fresche o refrigerate	Sempre	Può essere aperto se prezzo di mercato < 1560 €/t	Gara	Al massimo 1560 €/t
Burro	1/03 – 31/8	Aperto nel periodo di inter.	30.000 t. a prezzo fisso, poi gara	221,75 €/100 kg (90% p. rif.)
Latte scremato in polvere	1/03 – 31/8	Aperto nel periodo di inter.	109.000 t. a prezzo fisso, poi gara	169.80 €/100 kg (p. rif.)

Vale la pena di sottolineare che il regolamento procede alla definizione dei prezzi di riferimento, quelli cioè rispetto ai quali sono determinati, in modo differenziato, i prezzi di ritiro, in un articolo (il numero 7) che non rientra nella Parte II dedicata al mercato interno. Se questa può essere definita una stranezza formale, diversa considerazione può essere svolta su un elemento di sostanza: i prezzi di riferimento sono “fissati” dal regolamento, e quindi devono ritenersi stabili per tutto il periodo di riferimento, cioè fino al 2020. Se è abbastanza ovvio che prevedere un meccanismo per modificare tali prezzi può essere anche pericoloso se non sono identificati criteri stringenti per mantenerne nel tempo la coerenza logica, appare altrettanto vero che non prevedere la possibilità di modificare tali limiti per far fronte a situazioni dei mercati

europei ed internazionali assai mutevoli può essere considerato un errore non privo di possibili ricadute negative.

L'analisi del livello dei prezzi di riferimento (e quindi di ritiro) lascia chiaramente intendere che è ferma intenzione della Commissione mantenere un meccanismo di questa natura solo come soluzione estrema, in condizioni di assoluta difficoltà e pesantezza dei mercati, peraltro oggi assolutamente lontana da ogni previsione.

Ma se il tema sicurezza alimentare – nel senso di sicurezza degli approvvigionamenti – insieme alla estrema variabilità dei prezzi hanno suggerito qualcosa negli ultimi anni, questa è che forse sarebbe stato auspicabile dotare la Pac (e le politiche agricole e commerciali degli altri Paesi) di forme di intervento che permettano di assicurare qualche forma di ammortizzazione delle fluttuazioni dei prezzi e delle disponibilità fisiche dei prodotti alimentari di base. Si tratta del “vecchio” strumento dei *buffer stock*, o *stock* di compensazione, che tarda a riemergere nelle politiche agricole mondiali, nonostante le evidenze mostrino chiaramente che, in un contesto di mercati agricoli nuovamente liberi di fluttuare grazie alla sostanziale riduzione delle forme di intervento dei principali Paesi produttori mondiali, esso meriterebbe una rinnovata attenzione, e per diverse ragioni: sia di stabilizzazione (e quindi sicurezza) degli approvvigionamenti, che di stabilizzazione (sia pure parziale) dei prezzi, a beneficio soprattutto dei consumatori più poveri del Pianeta che negli ultimi anni si sono trovati ad affrontare prezzi particolarmente elevati per alimenti di base che hanno determinato un incremento del problema della fame.

Anche per il *sostegno all'ammasso privato*, le misure previste nella proposta sono una sostanziale conferma di quanto in vigore nell'attuale Ocm unica. Tali aiuti restano possibili per una lista di prodotti (zucchero, olio d'oliva, fibre di lino, carni bovine, burro, latte scremato in polvere, carni suine e carni ovi-caprine), ma alle condizioni stabilite dalla Commissione. In particolare l'aiuto può essere fissato anticipatamente o mediante gara, e può essere limitato o fissato con riferimento a singoli Stati membri o per regioni di Stati membri in base ai prezzi medi di mercato rilevati. Questo strumento, in altri termini, resta ancor più nelle mani della Commissione come altra possibilità di intervento in condizioni di mercato che vengano reputate di particolare difficoltà per i produttori.

Altra conferma riguarda l'eliminazione degli ultimi *vincoli quantitativi alla produzione* secondo quanto già previsto dai regolamenti vigenti. In particolare, anche se queste misure compaiono solo nell'articolo 163 (il terzultimo), resta fissata per il 30 settembre 2015 l'eliminazione delle quote produttive per lo zucchero, per il 31 marzo dello stesso anno quella delle quote latte, per il 31 dicembre sempre del 2015 per l'eliminazione dei diritti di impianto per la vite da vino, sempre ferma restando la possibilità attualmente previste

per gli Stati membri di portare tale limite, per il proprio territorio, al 2018.

Anche da questo punto di vista l'Ocm unica "nuova", in realtà non fa altro che confermare quanto già deciso e formalizzato da tempo. In sostanza, il 2015 – secondo anno della nuova Pac secondo le previsioni – sarebbe l'ultimo con qualche forma di quota alla produzione per l'intera agricoltura europea.

4. La nuova centralità delle Op e delle Oi

Uno degli elementi importanti della nuova Ocm unica – come tali sottolineati dalla Commissione – è certamente quello relativo al nuovo ruolo e alla nuova centralità attribuita alle diverse forme di aggregazione tra produttori e di coordinamento tra le diverse fasi delle filiere agroalimentari: cioè il tema delle Organizzazioni di produttori (Op) e delle loro associazioni (Aop), ma anche delle organizzazioni interprofessionali (Oi) e delle altre e più generiche organizzazioni di operatori. In effetti tutto il Capo III del secondo Titolo della proposta di regolamento è dedicato a questo tema; inoltre, è interessante notarlo, anche nella parte relativa al sistema degli aiuti inclusa nel Titolo sugli interventi di mercato si fa riferimento al sostegno che ancora l'Ocm unica propone di conservare a favore dei produttori ortofrutticoli, che passa attraverso il sostegno finanziario ai programmi operativi delle Op del settore. Sempre nello stesso titolo, peraltro, nel caso degli aiuti al settore dell'olio di oliva, si precisa che l'Unione finanzia "programmi di attività triennali elaborati dalle organizzazioni di operatori" che possono comprendere sia Op e Aop che Oi, ma anche organizzazioni riconosciute di altri operatori o le loro associazioni. Da rilevare che quest'ultima definizione viene applicata solo al settore dell'olio d'oliva, con un approccio, quindi, che appare ancora una volta poco "unitario".

In realtà, tuttavia, lo spazio dato a queste forme di collaborazione tra produttori e tra operatori della filiera non si concretizza con elementi di particolare innovazione. Definizioni, finalità e modalità di riconoscimento e di funzionamento di queste forme organizzate ripetono quanto già oggi in vigore e quanto è già fin da ora possibile, se non per il fatto che questi strumenti vengono sostanzialmente estesi, come possibilità di applicazione a tutti i settori agricoli.

Da questo punto di vista, ciò che appare nuovo è, almeno in prima istanza, il rilievo che viene attribuito ora a questi strumenti, in un contesto di mercato e di politiche profondamente modificato rispetto a quello del passato: in presenza di forme di sostegno diretto dei redditi profondamente rivisitate (da un lato generalmente ridotte e dall'altro sicuramente regionalizzate), queste forme di organizzazione dell'offerta e della filiera sono forse tra le poche che possono consentire qualche recupero di redditività e di efficienza delle filiere stesse, anche in termini di redistribuzione del valore tra le diverse fasi produttive.

Elemento non nuovo ma pur sempre rilevante è anche la possibilità riconosciuta alle Op, Aop o Oi riconosciute e "rappresentative" in una determinata

«circostrizione economica», di chiedere ed ottenere che talune regole o pratiche concordate al loro interno vengano applicate obbligatoriamente anche da tutti gli altri soggetti, singoli o associati, della medesima circostrizione. Per circostrizione economica si intende «una zona geografica costituita da regioni di produzione limitrofe o vicine nelle quali le condizioni di produzione e di commercializzazione sono omogenee». La rappresentatività, invece, è raggiunta quando un'organizzazione o una associazione totalizza almeno il 60% del volume della produzione o del commercio o della trasformazione dei prodotti della circostrizione nel caso degli ortofrutticoli, o almeno i due terzi nel caso degli altri settori, oppure ancora che raggruppamenti, nel caso delle Op, oltre il 50% dei produttori considerati. Anche se ovviamente queste forme di organizzazione non possono definire prezzi o quote di produzione, è evidente che su molti altri aspetti di regolazione dei mercati l'applicazione razionale di questa misura potrebbe favorire non poco un miglioramento nei rapporti commerciali dentro le filiere e tra gli operatori. E tutto ciò senza necessità di interventi economici diretti.

Ma proprio su questo punto, quello del sostegno economico a queste forme organizzate, emergono elementi sui quali vale la pena di sviluppare ulteriori considerazioni.

Infatti, anche per promuovere lo sviluppo di queste organizzazioni o associazioni, le proposte della Commissione prevedono la possibilità di fornire un sostegno economico; ma tale misura *non* è contenuta tra quelle della proposta di regolamento dell'Ocm unica. È nell'articolo 28 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale, invece, che troviamo la misura che consente di inserire nei Psr del prossimo ciclo di programmazione un aiuto forfettario alle «associazioni di produttori nei settori agricolo e forestale», ufficialmente riconosciute dalle autorità competenti degli Stati membri sulla base di un piano aziendale.

L'aiuto è erogato in rate annuali ma solo per i primi 5 anni successivi al riconoscimento, ed è calcolato in base alla produzione annuale commercializzata dall'associazione. Tale aiuto è inoltre limitato ai massimali previsti nell'allegato I del regolamento che non possono mai essere comunque superiori a 100.000 euro annui (tabella 2).

Diversamente da quanto previsto in questa sezione del documento dedicata alle forme di aggregazione tra produttori, anche con il nuovo di regolamento sull'Ocm unica viene sostanzialmente confermato l'attuale sistema di finanziamento per le sole Op del settore ortofrutticolo. In questo caso, infatti, l'aiuto finanziario è limitato al 4,1% del valore della produzione commercializzata, percentuale che può arrivare al 4,6% a condizione che la parte eccedente il 4,1% sia riservata alla gestione delle crisi. Tale contributo – vale la pena di ricordarlo – può coprire il 50% delle spese effettivamente sostenute per la gran parte delle attività svolte dalle Op, ma può raggiungere il 60% in

particolari condizioni (azioni transnazionali, più Op che partecipino ad azioni a livello di interprofessione, sostegno al biologico, eccetera); nel caso di ritiri dal mercato di prodotti ortofrutticoli in misura non superiore al 5% della produzione commercializzata da ciascuna Op, se i prodotti ritirati sono distribuiti ad enti caritativi o a scuole, istituti di pena, ospedali, eccetera, la quota di finanziamento può arrivare al 100%. Anche in questo caso, è la Commissione che detiene il potere di adottare tutti gli atti necessari per l'applicazione delle misure, compresa, ad esempio, la modalità di definizione della base di calcolo dell'aiuto finanziario dell'Unione, in particolare il valore della produzione commercializzata di una Op.

Tabella 2 - Limiti per l'aiuto forfettario concesso a nuove associazioni di produttori

	Nuova associazione con produzione commercializzata fino a 1.000.000 di euro	Nuova associazione con produzione commercializzata oltre 1.000.000 di euro
Primo anno	10%	5%
Secondo anno	10%	5%
Terzo anno	8%	4%
Quarto anno	6%	3%
Quinto anno	4%	2%

Infine, anche in altre parti della proposta di regolamento si richiama al ruolo delle Op e delle Oi: negli articoli dedicati a «disposizioni specifiche relative a certi settori» (artt.101-105), il ruolo di queste forme di presenza organizzata degli agricoltori sono richiamate sia a proposito del settore dello zucchero (art.101), che per quello lattiero-caseario (art.104-105), anche se non lo sono nel caso del vino.

Per il settore zucchero, in particolare, è stabilito che le condizioni di acquisto delle materie prime agricole (barbabietola da zucchero o canna), «inclusi i contratti di fornitura prima della semina, sono disciplinate da accordi interprofessionali scritti stipulati tra i produttori (...) e le imprese produttrici di zucchero».

Nel settore lattiero-caseario il ruolo delle Op tende ad assumere un rilievo decisamente maggiore rispetto a quello attuale, nel caso – previsto dagli articoli citati – che lo Stato membro decida che ogni consegna di latte crudo da parte di un agricoltore ad un trasformatore debba formare oggetto di un contratto scritto tra le parti, concluso prima della consegna e i cui contenuti essenziali sono pure definiti (prezzo, volumi e calendario delle consegne, durata del contratto). Ovviamente questi contratti «possono essere negoziati da un'organizzazione di produttori del settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», come si afferma espressamente nell'art.105. Ma è di tutta evidenza che

al “possono” i produttori dovrebbero senza esitazione sostituire un “devono”, in quanto un contratto stipulato tra i singoli e le imprese di trasformazione sarebbe sottoposto alle evidenti conseguenze negative di un potere contrattuale fortemente sproporzionato e asimmetrico.

È da notare, proprio in questo stesso articolo, come la Commissione abbia inserito esplicitamente delle norme volte ad impedire che un’eventuale crescita dimensionale eccessiva delle Op del settore possa addirittura modificare a favore dei produttori di latte crudo il potere contrattuale. In particolare, il volume totale soggetto alle trattative contrattuali da parte di una particolare Op, infatti, non può superare nessuna delle seguenti soglie:

- il 3,5% della produzione totale dell’Ue,
- il 33% della produzione nazionale totale di un particolare Stato membro nel quale l’Op eserciti la sua attività,
- il 33% della produzione nazionale totale cumulata di tutti i Paesi nei quali eserciti la sua attività una Op transnazionale.

Inoltre, un comma specifico è dedicato addirittura a prevedere che, anche nel caso che siano rispettate tali soglie, l’autorità della concorrenza possa comunque intervenire qualora ritenga che possano essere danneggiate le piccole e medie imprese di trasformazione di latte crudo.

Certamente queste norme suonano eccessive in Italia dove il problema che si pone è semmai quello opposto, ma segnala anche – sia pure indirettamente – il ruolo veramente centrale che le Op potrebbero ricoprire per recuperare una parte importante del potere contrattuale dentro le diverse filiere, e non solo quella lattiero-casearia.

Risulta del tutto evidente, allo stesso modo, che le dimensioni delle Op sono uno degli elementi centrali: per essere efficaci, soprattutto nella contrattazione, le Op devono raggiungere dimensioni adeguate, fermo restando che questa è una condizione necessaria ma non di per sé sufficiente per avere successo.

A questo proposito è ugualmente da segnalare che se da un lato, sia pure solo in questa parte specifica del regolamento, sono stati definiti i limiti dimensionali massimi, almeno per alcune Op, in nessuna parte di esso si fa riferimento alle dimensioni minime che le Op dovrebbero avere per poter essere riconosciute e, in ultima istanza, per poter essere ragionevolmente efficaci; queste norme, come già avviene anche attualmente per i prodotti ortofrutticoli, restano a discrezione dei singoli Stati membri. E non è detto che ciò contribuisca a rendere più efficace l’attività delle Op; esiste infatti un rischio, ben noto nel nostro Paese proprio a partire dall’esperienza del settore ortofrutticolo, di consentire (se non favorire indirettamente) la proliferazione di piccole Op che servono soprattutto per avere accesso a qualche finanziamento Ue, ma non a svolgere efficacemente le funzioni principali per le quali esse sono state previste dalla normativa europea e nazionale.

5. Le misure per fronteggiare le crisi

Negli ultimi anni, uno dei temi ricorrenti nel dibattito relativo alla evoluzione della Pac è stato quello relativo alla necessità di attivare misure nuove o quantomeno più efficaci per affrontare le diverse tipologie di crisi che sono divenute sempre più frequenti e talvolta più profonde: dalle crisi di mercato, connesse alle fortissime fluttuazioni dei prezzi che si sono verificate soprattutto negli ultimi 5 anni, alle crisi di fiducia dei consumatori dovute ad emergenze relative alla sicurezza sanitaria degli alimenti³. Era quindi logico attendersi, proprio nel nuovo regolamento relativo all'Ocm unica, una risposta importante da parte della Commissione su questi temi.

Gran parte dei provvedimenti previsti su questo fronte, come accennato in precedenza, sono contenuti nella Parte V della proposta di regolamento, quella intitolata «Disposizioni generali». Nel Capo I, in particolare, sono elencate le diverse tipologie di misure eccezionali previste nei tre casi di “crisi” considerati:

1. turbative di mercato;
2. perdita di fiducia dei consumatori in seguito a rischi per la salute connessi anche a malattie di piante, animali;
3. possibili «altri problemi specifici».

Come risulta evidente, la Commissione ha provveduto ad indicare con maggiore precisione le due aree specifiche di crisi che già ha conosciuto anche nel recente passato, introducendo, tuttavia, anche una possibilità vaga e quindi ampia di intervento nel caso di non meglio identificate altre possibili problematiche specifiche che possano richiedere misure di emergenza.

A questo proposito, in particolare, la Commissione avrebbe la facoltà di adottare mediante atti di esecuzione – e quindi direttamente – le misure di emergenza giustificabili per fronteggiare tali eventuali emergenze, ma soltanto nella «misura strettamente necessaria e per il periodo strettamente necessario». Tali provvedimenti, per motivi di urgenza debitamente giustificati, possono anche essere «immediatamente applicabili». Con riferimento a queste possibili criticità, quindi, la Commissione ha previsto una facoltà di intervento ampia, possibilmente anche tempestiva, non strettamente regolata e ciò appare decisamente opportuno. Negli altri due casi, invece, le proposte sono molto più circostanziate e ben delimitate, quanto a strumenti utilizzabili e a modalità di ricorso agli stessi.

Con riferimento alle eventuali turbative di mercato, cioè quei fenomeni causati «da aumenti o cali significativi dei prezzi sui mercati interno o esterno, o da qualsiasi altro fattore che si ripercuote sul mercato», la Commissione ha la facoltà di intervenire, anche con procedura d'urgenza, ma sempre «nella misura

³ Basti pensare al caso delle contaminazioni di taluni prodotti vegetali freschi con un particolare ceppo di *E.Coli* dannoso alla salute che tanti problemi ha creato al comparto ortofrutticolo nel corso dell'estate 2011.

necessaria e per il periodo necessario», ampliando o modificando l'applicazione di tutti gli strumenti di intervento sui mercati previsti dal regolamento. È anche esplicitamente prevista la possibilità per la Commissione di sospendere in tutto o in parte, i dazi all'importazione, anche per determinati quantitativi e/o periodi, a seconda dei casi. In pratica, gli strumenti più facilmente applicabili e potenzialmente più importanti sono – oltre alle citate possibilità di modifica dei dazi all'importazione – i diversi strumenti relativi all'intervento pubblico, all'aiuto all'ammasso privato, eventualmente anche qualche misura specifica di intervento dal lato delle restituzioni all'esportazione, piuttosto che di gestione dei contingenti tariffari. Relativamente agli strumenti di intervento utilizzabili per far fronte alle turbative dei mercati, quindi, non sono stati introdotti nuovi strumenti né nuovi approcci. Ad esempio, sia gli strumenti che la logica del loro utilizzo sembrano chiaramente finalizzati soprattutto, se non esclusivamente, alla necessità di intervento per fronteggiare forti riduzioni dei prezzi, mentre non sono affrontati né il tema degli strumenti atti ad intervenire in caso di prezzi particolarmente elevati, e quindi potenzialmente dannosi per i consumatori, né quello della sicurezza degli approvvigionamenti, tema che aveva perso rilevanza nei decenni passati ma che è ormai tornato di una certa attualità.

Con riferimento alle misure previste per far fronte alla eventuale perdita di fiducia dei consumatori dovuta a problemi di tipo sanitario, è importante notare che la proposta di regolamento limita le possibilità di intervento ad una lista, sia pure ampia, di settori:

- carni bovine,
- latte e prodotti lattiero-caseari,
- carni suine,
- carni ovine e caprine,
- uova,
- carni di pollame.

Come è facile notare, non sono presenti produzioni vegetali per le quali, a questo punto, non sarebbe possibile utilizzare gli strumenti indicati; la circostanza solleva certamente qualche perplessità se si considera anche solo quanto avvenuto nel corso del 2011. Questi, in particolare, sono identificati, ancora una volta, in modo molto vago e generico come «misure eccezionali di sostegno», lasciando alla Commissione la possibilità di utilizzare gli strumenti di volta in volta giudicati più appropriati.

Un elemento esplicitamente fissato dal regolamento, invece, è la partecipazione dell'Unione al finanziamento di misure che eventualmente gli Stati membri debbano attuare al fine di limitare gli scambi o attuare specifiche misure atte a prevenire la diffusione di determinate malattie: la partecipazione è prevista di norma nella misura del 50%, ma con la possibilità di aumentarla al 60% nel caso di lotta contro l'afta epizootica.

L'aspetto forse più innovativo del “nuovo” approccio proposto dalla Commissione per la gestione delle crisi è la costituzione di un apposito strumento finanziario con una specifica dotazione, al quale si può direttamente accedere in caso di necessità; si tratta della «riserva per le crisi nel settore agricolo» per la quale si propone un accantonamento pari a 3,5 miliardi di euro.

Tali risorse possono essere destinate dalla Commissione, in base alle necessità, ad una delle tre aree di intervento che possano eventualmente prevederne l'uso; in particolare, oltre alle misure appena descritte (caso di turbative di mercato, perdita di fiducia dei consumatori a causa di problemi di natura sanitaria, o altri problemi specifici), si possono attivare anche le misure straordinarie di intervento pubblico (ritiri dal mercato) e aiuto all'ammasso privato e le restituzioni all'esportazione.

Questa parte V del regolamento, tuttavia, non è l'unica a prevedere misure che, direttamente o indirettamente, possano permettere di intervenire nel caso di crisi, e in particolare nel caso di problemi di mercato. Infatti, sono state mantenute, nelle diverse aree di intervento delle diverse forme di organizzazioni di imprese (Op, Oi, reti di imprese o forme di cooperazione tra imprese) – anche se con modalità talvolta diverse da settore a settore – le forme già attualmente in uso per intervenire, a favore dei singoli produttori o delle imprese comunque associate, per far fronte a problemi di mercato.

A puro titolo di esempio, nei programmi operativi delle Op ortofrutticole resta esplicitato il possibile obiettivo di “prevenzione e gestione delle crisi”, e tra gli strumenti possibili, ad esempio, ritiri dal mercato attuati dalla stessa Op, raccolta verde o mancata raccolta, promozione e comunicazione, iniziative di formazione, assicurazione del raccolto, sostegno per le spese amministrative di costituzione di fondi di mutualizzazione. Su questi aspetti, sono inoltre specificate alcune condizioni: anzitutto le misure relative alla prevenzione e gestione delle crisi non possono utilizzare più di un terzo della spesa complessivamente prevista dal programma operativo delle Op; d'altro canto, la quota di finanziamento prevista per queste misure, anziché essere pari al 50% ordinario per i programmi operativi, può raggiungere il 100% nel caso di ritiri dal mercato che in volume non superino il 5% della produzione commercializzata da ciascuna Op, purché i prodotti ritirati vengano smaltiti mediante distribuzione gratuita ad opere di beneficenza o enti caritativi, o a istituti di pena, scuole, istituzioni di istruzione pubblica ospedali, ospizi, a condizione che siano presi tutti i provvedimenti necessari perché tali quantitativi si aggiungano a quelli normalmente acquistati e non siano, invece, sostitutivi.

Similmente, sono state mantenute anche misure che possono trovare applicazione nel caso di crisi o per prevenire le stesse o i loro effetti negativi, anche per il settore vitivinicolo, quali, ad esempio, vendemmia verde (con riduzione a zero delle rese per le superfici interessate dalla misura), fondi di mutualiz-

zazione, assicurazione del raccolto. Mentre nel caso della vendemmia verde il contributo non può superare il 50% dei costi diretti per l'eliminazione dei grappoli e della perdita del reddito, nel caso dei fondi di mutualizzazione l'aiuto può essere concesso solo sotto forma di un contributo temporaneo e decrescente finalizzato a coprire le spese amministrative di tali fondi; nel caso dei sostegni per l'assicurazione del raccolto, invece, il contributo può essere pari all'80% dei premi versati per far fronte a calamità naturali, e al 50% nel caso di assicurazione contro gli effetti di condizioni climatiche avverse o danni causati da animali, fitopatie o infestazioni parassitarie.

Infine, pur non trattandosi di misure che hanno un impatto diretto sulla gestione delle crisi di mercato, è comunque importante ricordare che le Op e le Oi, nella misura in cui riescono a perseguire efficacemente la finalità di adeguare l'offerta alle mutevoli condizioni della domanda di mercato – sia in termini di quantità che di qualità – sono anche esse uno strumento di prevenzione delle crisi.

6. Considerazioni conclusive

L'analisi svolta nelle pagine precedenti ha permesso di evidenziare, anzitutto, come la proposta di “nuova” Ocm non sia in realtà così innovativa. In sostanza si tratta di una rivisitazione complessiva delle norme che a vario titolo riguardano le modalità di “gestione” e di intervento sui mercati agroalimentari, che confermano in larghissima parte gli strumenti già previsti anche dall'attuale Ocm unica o da altre norme che ora confluiscono più chiaramente in essa.

D'altro canto si può forse ritenere che con questa proposta si sia operato un ulteriore passo nella razionalizzazione e parziale omogeneizzazione delle diverse misure relative ai vari comparti, all'interno di un unico provvedimento.

Tra le difficoltà oggettive che la Commissione ha incontrato in questo processo si deve certamente sottolineare il fatto che due importanti “pacchetti”, quello relativo al comparto latte e quello sulle politiche per la qualità, stanno proseguendo nel loro *iter* parallelo rispetto a quello dell'Ocm unica e del resto della riforma, e ciò non favorisce certo una loro organica integrazione in questo unico grande provvedimento che è, o vuole essere, l'Ocm unica. Queste difficoltà potranno forse essere affrontate in sede di redazione finale del testo, qualora il pacchetto latte (molto probabilmente) e quello qualità (abbastanza probabilmente) siano approvati.

Ma indipendentemente da queste difficoltà oggettive, restano forti differenziazioni tra le misure previste per diversi settori, che lasciano ancora molto perplessi. Le misure di intervento diretto sui mercati, per quanto ridotte a livelli tali da essere applicabili effettivamente solo in casi di gravissima crisi, sono ancora riservate alle produzioni per le quali erano “tradizionalmente” previste, mentre non considerano altre produzioni per le quali potrebbero pure

avere qualche utilità. Altre evidenti differenze riguardano l'approccio alle problematiche dei diversi comparti, che sono affrontate con modalità molto diverse, anche in questo caso frutto più della "storia" delle misure stesse che di una loro lettura razionale; si pensi al caso Op ortofrutta da un lato, e interventi per il settore olivicolo o vitivinicolo dall'altro.

Ma l'elemento di maggiore novità è forse rappresentato dalla nuova centralità assunta dalle forme di organizzazione dell'offerta e/o della filiera, quali le Op, le Oi e le altre forme di cooperazione e collaborazione tra imprese della filiera. Anche in questo caso, sia pure nel riconoscimento di questo ruolo centrale, non solo per il settore ortofrutticolo ma anche per quello lattiero-caseario (e in parte per gli altri settori), gli strumenti restano sostanzialmente diversi, almeno quanto a finalità e soprattutto rispetto alle modalità di finanziamento. Più in generale, dalla lettura dell'intero provvedimento si fatica a cogliere una visione chiara e soprattutto unificante circa il ruolo, le finalità, le funzioni, le caratteristiche delle Op e delle Oi, oltre che delle altre forme – più o meno vaghe e generiche – di collaborazione e cooperazione tra imprese delle diverse filiere.

A ciò si devono unire altre due considerazioni di non poco conto: la prima concernente le modalità di finanziamento e di sostegno, la seconda relativa alla mancata identificazione delle condizioni minime atte a consentire che questi strumenti organizzativi possano avere successo.

Relativamente alle forme di sostegno economico, come si è detto, da un lato è stato previsto il mantenimento di una importante contribuzione per le Op del comparto ortofrutticolo secondo lo schema attualmente in vigore, solo parzialmente rettificato, che fa riferimento ad una quota del valore della produzione commercializzata (di norma il 4,1%). E soprattutto tale sostegno è previsto per essere duraturo nel tempo. Dall'altro, per tutte le altre Op, è invece previsto solo un aiuto iniziale, per i primi 5 anni di attività, e comunque entro un tetto massimo di spesa pari a soli 100.000 euro: si tratta di un sostegno per favorire l'avvio (*start up*) delle Op, non per la prosecuzione delle loro attività. È del tutto evidente che ciò rappresenta sia una forte discriminazione tra Op del settore ortofrutta e altre Op, sia una forte limitazione che potrebbe non consentire l'avvio di Op, soprattutto di strutture di dimensioni adeguate per rispondere efficacemente alle esigenze di mercato.

E questo è il secondo punto: nella proposta di regolamento, come già ricordato in precedenza, esistono in più parti richiami di principio, ma anche precise limitazioni, circa la possibilità che la crescita dimensionale "eccessiva" delle Op possa condurre a forme di distorsione della concorrenza a sfavore delle fasi a valle dell'agricoltura. Al contrario, non si legge nemmeno una considerazione generale circa la necessità veramente evidente soprattutto alla luce dell'esperienza nazionale sulle Op dell'ortofrutta, che le stesse forme organizzate, per svolgere con successo le loro funzioni, debbano raggiungere – anche solo per

la loro costituzione e il loro riconoscimento – delle dimensioni minime significative. Se a ciò si aggiunge il meccanismo del citato tetto di contribuzione per le Op non ortofrutticole, si giunge facilmente alla conclusione che il sostegno previsto nella proposta, come pure l'assenza di norme dimensionali minime, siano elementi del tutto insufficienti per promuovere efficacemente lo sviluppo di queste forme organizzate che dovrebbero svolgere un ruolo centrale per sostenere le e rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori dentro la filiera.

Se l'Ocm unica voleva puntare sulle forme di organizzazione tra produttori e tra operatori della filiera per conseguire i principali obiettivi di rafforzamento della competitività e di riequilibrio della posizione reddituale degli agricoltori nelle filiere stesse, le misure previste appaiono, per le motivazioni appena esposte, del tutto insufficienti.

Qualche considerazione, inoltre, può essere anche fatta circa un altro dei temi affrontati con questo regolamento: quello della gestione delle crisi. Anche in questo caso si deve rilevare come, da un lato, l'approccio sia ancora molto "tradizionale", nel senso di una eccessiva e quasi "piatta" continuità rispetto alle misure già ora in vigore. Sul tema delle assicurazioni non sono emersi elementi innovativi di rilievo, se si eccettua l'introduzione della possibilità di modesti contributi di avvio per strumenti di "mutualità" tra agricoltori. Tutto ciò appare veramente poca cosa rispetto alle dimensioni delle crisi che l'agricoltura europea ha già affrontato e presumibilmente ancor più dovrà affrontare in futuro. Modalità e intensità di intervento da un lato, mancanza di nuovi strumenti e nuovi approcci dall'altro, fanno sì che la dotazione di mezzi per confrontarsi con mercati sempre più instabili siano ancora del tutto inadeguati. La stabilizzazione dei mercati, sia per evitare forti oscillazioni dei redditi degli agricoltori sia per evitare forti instabilità dei prezzi anche per i consumatori – obiettivo, questo, destinato a diventare forse sempre più importante rispetto al passato – è ben lontana dall'essere conseguita e, soprattutto, conseguibile. Solo per fare alcuni esempi, non si prevede esplicitamente la possibilità di regolazione, anche temporanea, dei flussi di esportazione, né sono attivati strumenti quali *stock* di compensazione, sia pure di dimensioni minime. Anche questo tema meriterebbe forse maggiore attenzione.

In sintesi, la proposta relativa all'Ocm unica, nonostante alcuni elementi innovativi, non sembra ancora adeguata per dare risposte che il comparto agroalimentare richiede e presumibilmente richiederà nei prossimi anni. È auspicabile che la discussione in corso possa portare, almeno su alcuni dei temi evidenziati, a utili modifiche e integrazioni.

LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

*Franco Sotte**

1. Introduzione

Le proposte dei regolamenti per la Pac 2014-2020 confermano sostanzialmente l'impianto della politica di sviluppo rurale fin qui consolidato. Esse inquadrano la politica di sviluppo rurale nella cornice complessiva delle politiche strutturali europee e, come è caratteristica del secondo pilastro della Pac, affidano agli Stati membri (e nel caso italiano, anche alle Regioni) i compiti di definire le scelte strategiche e assicurare l'amministrazione in un quadro di *governance* multilivello, orientata, cofinanziata e controllata a livello europeo.

Ciononostante, numerose sono le novità contenute nella specifica proposta di regolamento (Commissione europea, 2011). Questo contributo si pone il compito di illustrarle criticamente, presentandone in primo luogo i dettagli più importanti, ma anche di evidenziarne, dove opportuno, le novità e le differenze con la politica di sviluppo rurale corrente, e di inquadrare questa politica nel contesto complessivo della riforma della Pac e delle prospettive a lungo termine dell'Unione europea.

A questo scopo, si esamineranno essenzialmente i contenuti della proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) (Commissione europea, 2011a). I riferimenti agli articoli, quando non diversamente segnalato, riguardano questo documento. Ove necessario o opportuno, si farà riferimento anche alle altre proposte di regolamenti: sia quelle concernenti la futura Pac, che quelle relative al futuro Quadro Finanziario Poliennale o alle politiche strutturali dell'Ue.

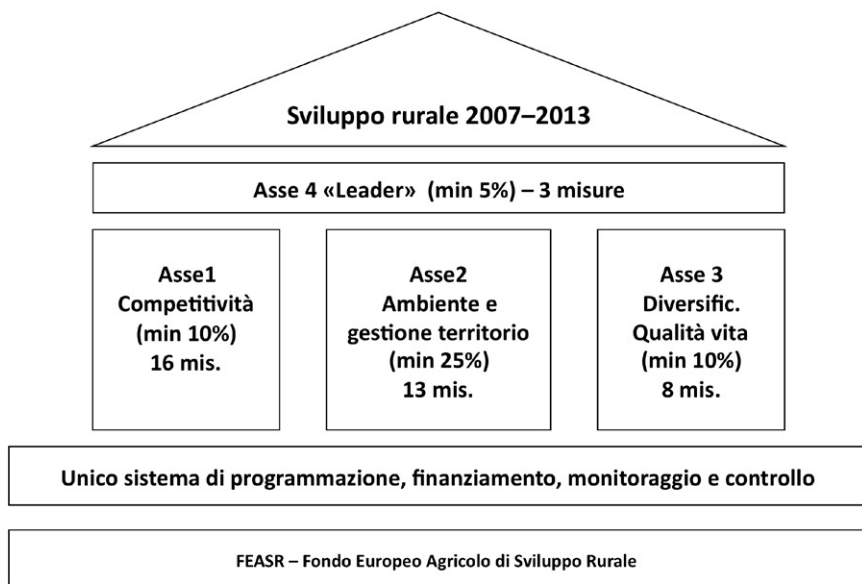
2. Dagli Assi alle Priorità

La prima e più appariscente novità è la soppressione degli Assi e l'introduzione, in loro luogo, di sei Priorità (art.5). Il vecchio impianto della politica di sviluppo rurale, rappresentato come una sorta di tempio greco nella figura 1, era in effetti una costruzione rigida e una semplificazione spinta. Troppo rigida, perché spesso le misure comprese in un Asse potevano rispondere nello stesso tempo a obiettivi di un altro. Troppo semplificata, perché all'interno dello stesso Asse coesistevano politiche tra loro diverse, tanto da suggerire in alcuni studi di riclassificare opportunamente le misure in "politiche", per meglio cogliere il nesso tra risorse impegnate e obiettivi perseguiti (Sotte, 2009).

* Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche.

I vecchi titoli degli Assi, in effetti, sono conservati nella nuova politica di sviluppo rurale, ma trasformati in obiettivi così definiti: “competitività”, “gestione sostenibile delle risorse naturali” e “sviluppo equilibrato dei territori rurali”, nel quadro della *Mission* “contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in modo complementare con le altre politiche dell’Ue”.

Figura 1 - L’impianto della vecchia politica di sviluppo rurale



Alle sei Priorità, elencate in tabella 1, si associano nella proposta di regolamento alcune parole chiave che ne chiariscono il senso e che costituiscono altrettanti obiettivi di sintesi. Ogni misura dovrà associarsi ad esse, integrando possibilmente e dove opportuno, più priorità.

La prima Priorità, intitolata al “trasferimento delle conoscenze in agricoltura”, già presente con alcune misure nell’attuale politica di sviluppo rurale, è ora opportunamente esplicitata in relazione al riconoscimento dell’importanza crescente del capitale umano e degli aspetti organizzativi nel perseguimento della competitività.

La seconda Priorità mira in modo più tradizionale agli obiettivi della tradizionale politica strutturale europea. Essa si concentra in particolare sul sostegno dei miglioramenti strutturali e infrastrutturali, degli strumenti di accesso al mercato, delle varie forme di diversificazione, e del ricambio generazionale.

La terza Priorità raggruppa in un'unica voce due obiettivi. Il primo, l'“organizzazione delle catene alimentari”, costituisce il riconoscimento esplicito della necessità di un approccio sistemico che integri l'agricoltura nelle filiere alimentari delle quali fa parte. Il secondo, la “gestione del rischio”, è un'assoluta novità, introdotta come risposta alla sensibilità dei redditi agricoli alla accresciuta volatilità nei mercati internazionali delle *commodity* agricole. L'assegnazione di questa politica al secondo pilastro e non al primo, come sarebbe stato decisamente più opportuno, creerà non pochi problemi sia perché concorrerà – con capacità di pressione consistenti attorno ad essa – ad erodere le già più scarse risorse complessive, sia perché – dove la politica di sviluppo rurale è affidata alle Regioni come in Italia, considerando l'inopportunità di una amministrazione della gestione del rischio a livello di singole Regioni – sarà necessario trovare per essa non facili accordi (ad esempio in materia di finanziamento) e modalità di gestione aggregata.

La quarta e la quinta Priorità rispondono in modo esplicito all'obiettivo della sostenibilità (della cura in particolare del rapporto tra agricoltura/forestazione e beni pubblici) e all'esigenza di fare fronte a quelle che fin dall'*Health check* della Pac del 2009 sono state nominate “nuove sfide”: biodiversità, gestione delle acque, energie rinnovabili e cambiamento climatico.

La sesta e ultima Priorità raggruppa complessivamente gli obiettivi più esplicitamente territoriali della politica di sviluppo rurale che, nella programmazione attuale, ricadono sotto l'azione del terzo e del quarto Asse. In sostanza la Commissione europea raccoglie i due Assi in un'unica strategia mirando a una più stretta integrazione della politica di sviluppo rurale così definita con le altre politiche territoriali europee finanziate con gli altri Fondi europei.

Tabella 1 - Le sei nuove priorità della politica di sviluppo rurale 2014-2020

Priorità	Parole chiave
1 Trasferimento delle conoscenze in agricoltura	Capitale umano, reti, innovazione, ricerca
2 Competitività dell'agricoltura e vitalità delle aziende	Ristrutturazione, mercato, diversificazione, ricambio generazionale
3 a. Organizzazione delle catene alimentari b. Gestione del rischio	Integrazione, promozione, qualità, catene corte Gestione del rischio
4 Preservare e migliorare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura	Biodiversità, paesaggio, acqua, suolo
5 Transizione verso una <i>low carbon economy</i>	Uso di acqua energia rifiuti, emissione-sequestro CO ₂
6 Sviluppo del potenziale occupazionale e sviluppo rurale	Diversificazione, <i>job creation</i> , inclusione sociale, povertà, sviluppo locale

3. Il nuovo sistema di integrazione tra politiche regionali europee

Una novità sostanziale che dovrebbe interessare tutte le politiche strutturali dell'Ue per il periodo 2014-2020, compresa quindi anche quella di sviluppo rurale, collega il regolamento specifico relativo al secondo pilastro della Pac con quelli riguardanti l'altra grande politica dell'Ue: la politica strutturale, regionale e di coesione. È infatti ai regolamenti ad essa relativi ed in particolare a quello intitolato alle "disposizioni comuni" a tutti i Fondi Ue (Commissione europea, 2011b), che rinvia la proposta di regolamento sulla politica di sviluppo rurale.

Nel 2005, in nome di una presunta razionalizzazione delle politiche territoriali europee (connessa anche alla riforma del Fondo europeo di orientamento e garanzia – Feoga e della istituzione in suo luogo del Fondo europeo agricolo di garanzia – Feaga e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – Fears), per il periodo di programmazione 2007-2013 si era deciso – non senza incertezze – di rendere di fatto indipendente la politica di sviluppo rurale dalle politiche territoriali europee finanziate con gli altri Fondi comunitari (come il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – Fesr e il Fondo Sociale Europeo – Fse), per il periodo di programmazione 2014-2020 ci si propone di tornare indietro.

Non ci saranno più, infatti, gli Orientamenti strategici comunitari (Osc) e il Piano strategico nazionale (Psn) specifici per guidare la politica di sviluppo rurale. Al centro di tutta la futura azione territoriale dell'Ue, ci saranno due documenti strategici generali: a livello dell'intera Unione, il Quadro strategico comune (Qsc – *Common Strategic Framework*) e, a livello di ogni Stato membro, un Contratto di partenariato (Cp – *Partnership Contract*).

Il primo traduce gli obiettivi strategici dell'Ue in priorità e *focus areas* per l'azione di tutti i Fondi europei (Fears compreso) ed è adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo entro tre mesi dall'approvazione dei regolamenti della politica di coesione. Il secondo allinea l'azione dello Stato membro agli obiettivi strategici dell'Ue, favorisce il coordinamento territoriale, integra le strategie ai bisogni nel territorio, cura l'efficienza e l'efficacia degli interventi. Esso è sottoposto dallo Stato membro alla Commissione entro tre mesi ed è approvato da questa entro sei mesi, dopo l'approvazione di tutti i programmi ad esso sottogiacenti (Programmi di sviluppo rurale - Psr compresi). Con questi strumenti l'Ue e gli Stati membri assicurano il coordinamento tra tutti i Fondi europei Fears, Fesr, Fse, Bei, Fondo europeo per la pesca, Fondo di coesione e altri strumenti finanziari.

Per la verifica della buona esecuzione del Contratto di partenariato da parte di ciascuno Stato membro è prevista la presentazione alla Commissione europea di due *Progress Report* dopo 3 e 5 anni (dunque nel 2017 e nel 2019).

La configurazione della politica territoriale europea in Italia avrà dunque la forma rappresentata in figura 2, con i due strumenti definiti ed amministrati a livello regionale, Por e Psr, uniti nell'azione da una strategia e da un coordi-

namento unico a livello europeo e nazionale. Questo al fine di assicurare una strategia di investimento complessiva in linea con gli obiettivi della Strategia 2020 dell'Ue.

Figura 2 - L'inquadramento della politica di sviluppo rurale nella strategia 2020 dell'Ue



Per implementare la politica di sviluppo rurale assieme alle altre politiche di sviluppo regionale finanziate da Bruxelles, ogni Stato membro deve costituire un partenariato. Il partenariato raccoglie una serie di rappresentanze istituzionali (Commissione europea, Stato membro, autorità o istituzioni designate dallo Stato membro, autorità regionali o locali competenti) e sociali (Partner economici o sociali, Organizzazioni della società civile, Ong). Gli Stati membri sono responsabili del coinvolgimento dei *partner*. Il partenariato è coinvolto nella definizione dei contratti di partenariato, nell'elaborazione e nell'analisi dei *Progress report*, nelle attività di monitoraggio e valutazione.

4. Le modalità di finanziamento della politica di sviluppo rurale

Nelle nuove proposte di regolamento del secondo pilastro della Pac, le modalità di finanziamento della politica di sviluppo rurale sono confermate con alcune differenze rispetto ad oggi. Nell'approvazione di ogni PRS saranno definiti il contributo del Feasr e il corrispondente co-finanziamento nazionale. I massimali Ue sono differenziati per tipologie di regioni (considerate a livello di Nuts2): 85% per le cosiddette "regioni meno sviluppate" e 50% nelle altre regioni, con un minimo comunque del 20%.

Due specificazioni meritano di essere avanzate a questo proposito. La prima riguarda la classificazione delle Regioni europee. Le "Regioni meno sviluppate" (analogamente alle attuali "Regioni convergenza") sono quelle con un Pil *pro capite* inferiore al 75% del Pil *pro capite* medio dell'Unione europea. Con i dati statistici attuali, in Italia ricadrebbero in questa categoria Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Nessun cambiamento dunque rispetto ad oggi. Le "Regioni in transizione" sono invece quelle con il Pil *pro capite* tra il 75% e il 90% della media Ue. In questo gruppo, sempre in base alle statistiche attuali, rientrerebbero Basilicata e Sardegna (scompare la definizione di "Re-

gioni in *phasing-in*” e “Regioni in *phasing-out*” in cui oggi sono attualmente incluse) e anche Abruzzo e Molise. Tutte le altre Regioni italiane, oggi classificate “Regioni competitività e occupazione”, sarebbero considerate nella terza categoria, quella delle “Regioni più sviluppate”, con il Pil *pro capite* superiore al 90% della media Ue.

La seconda specificazione concerne il livello del cofinanziamento (art.65). Nell’attuale politica di sviluppo rurale (Reg. 1698/2005), il tasso massimo di partecipazione dell’Ue nel cofinanziamento delle Regioni convergenza era pari al 75% per gli Assi 1 e 3 (50% nelle Regioni “competitività”) e 80% per gli Assi 2 e 4 (55%). Analogamente, un tasso massimo rispettivamente del 75% e del 50% era stato annunciato nelle proposte di regolamento trapelate l’estate scorsa. La decisione di aumentare tale massimale all’85%, come nella proposta finale, è ovviamente il risultato della pressione di alcuni Stati membri dell’Europa dell’Est (in gran misura beneficiari del secondo pilastro per la presenza al loro interno di gran parte delle Regioni meno sviluppate). Ma è ovvio che, ove tale massimale fosse utilizzato totalmente, ne deriverebbe una contrazione del co-finanziamento nazionale e quindi una contrazione complessiva dei fondi a disposizione della politica di sviluppo rurale.

Quanto all’utilizzazione dei fondi disponibili, la proposta di nuovo regolamento offre maggiore flessibilità agli Stati membri e alle Regioni. Infatti, mentre nell’attuale politica di sviluppo rurale ben il 50% dell’intero finanziamento è destinato ai singoli quattro Assi (nella misura almeno, rispettivamente, del 10%, 25%, 10% e 5%), soltanto un minimo del 5% del contributo è prescritto nel testo legislativo alla misura relativa alla continuazione dell’iniziativa Leader (art.65), mentre, fuori dal testo legislativo, è stato aggiunto un altro vincolo del 25% in un richiamo nei considerando iniziali (considerando n. 28). Ovviamente un ritocco dell’ultimo momento, che nei testi precedentemente trapelati non c’era.

5. Strumenti per assicurare i risultati: performance framework e premialità

Uno dei limiti più severi alle politiche strutturali europee in genere, dai quali non è esente la politica di sviluppo rurale, è quello della difficoltà spesso incontrata nell’assicurare la corrispondenza tra obiettivi e risultati. Un problema, questo, segnalato da più di una ricerca e anche da alcuni rapporti della Corte dei Conti europea (ad esempio, European Court of Auditors, 2011). Per ovviare a questi problemi, la proposta di regolamento generale per la gestione dei Fondi europei definisce le modalità per assicurare il buon raggiungimento dei risultati.

Queste consistono innanzitutto nell’accantonamento del 5% dei fondi a disposizione di ogni Psr (come di ogni Fondo europeo) al fine di costituire una “Riserva di efficacia ed efficienza” (*Performance reserve*) che si renderà

disponibile (per lo stesso Psr o altri Psr dello Stato membro) soltanto una volta superate delle *Critical Milestones* (la traduzione italiana nella bozza di regolamento: “tappe fondamentali”, non sembra adeguata, sarebbe forse stato meglio usare l’espressione “traguardi critici”) dei programmi a livello delle priorità, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nelle relazioni sullo stato di attuazione presentate dagli Stati membri nel 2017 e nel 2019.

Una seconda scelta proposta per assicurare il buon raggiungimento dei risultati riguarda la cosiddetta “Condizionalità *ex ante*”. Ogni Stato membro deve dimostrare nel Contratto di Partenariato (e quindi, per quanto qui rilevante, in ogni Psr) di possedere sufficienti condizioni *ex ante* in termini di risorse umane, assistenza tecnica, iniziative per animare le azioni innovative, strumenti e capacità per monitoraggio e valutazione, nonché di possedere strumenti e soluzioni organizzative appropriate per la definizione di progetti di sviluppo locale. Queste condizioni *ex ante* sono definite per ogni Fondo europeo. Se le condizionalità *ex ante* non fossero soddisfatte alla data di trasmissione del Contratto di Partenariato, gli Stati membri dovranno includere in esso una sintesi delle azioni da intraprendere a livello nazionale e regionale e il relativo calendario di attuazione per garantire l’adempimento di tali condizionalità al massimo entro due anni dall’adozione del Contratto di Partenariato. Il mancato completamento delle azioni volte a soddisfare una condizionalità *ex ante* entro il termine fissato nel programma costituisce un motivo per la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione.

Tabella 2 – Le Condizionalità *ex ante* per lo sviluppo rurale

Priorità	Condizionalità <i>ex-ante</i>
1. Conoscenza	Esistenza di una strategia per l'innovazione. Sufficiente capacità di assistenza tecnica
2.-3. Competitività, catene alimentari e gestione del rischio	Misure atte a incentivare e facilitare l'avvio di attività imprenditoriali
4. Eco-sistemi	Definizione di buone condizioni agronomico-ambientali. Definizione di criteri elementari per uso fertilizzanti e protezione ambiente. Esistenza di sistemi nazionali di valutazione dei rischi e di gestione dei disastri
5. Efficiente uso delle risorse	Politiche per riduzione emissione gas serra. Politiche per risparmio energetico. Politiche di tariffazione dell'acqua. Piani di gestione dei rifiuti. Politiche promozione energie rinnovabili
6. Sviluppo aree rurali	Accesso al Feasr. Misure per incentivare e facilitare l'avvio di attività economiche. Politiche per reti di accesso internet di nuova generazione
Condizionalità orizzontali	Efficienza amministrativa degli Stati membri. Dotazione di risorse umane. Criteri di selezione dei progetti di sviluppo locale

Le condizioni *ex ante* relative al secondo pilastro finanziate dal Feasr sono indicate meticolosamente nell’Allegato 4 della specifica proposta di regolamento e sono schematicamente riassunte nella tabella 2. Esse sono raccolte

per singole Priorità della politica di sviluppo rurale e si concludono con alcune condizioni *ex ante* “orizzontali” valide per tutte le Priorità.

6. Durata e contenuti dei Programmi di Sviluppo Rurale

I programmi di sviluppo rurale (Psr) coprono il periodo 1 gennaio 2014 – 31 dicembre 2020 (art.64). Ogni Stato membro può optare per la realizzazione di uno o, come l’Italia ovviamente farà, più Psr affidandone la formulazione e gestione alle Regioni (art.7). Gli Stati membri che presentano programmi regionali possono presentare per approvazione anche un *National Framework* “disciplina nazionale” contenente gli elementi comuni a tali programmi, senza stanziamento di bilancio distinto e la lista delle misure specifiche da includere nei Psr per obiettivi ambientali, economici o sociali identificati a livello nazionale (art.7).

Si tratta di un’opportunità che l’Italia, con quasi un quarto di tutti i Psr dell’Unione, non dovrebbe questa volta lasciarsi sfuggire. Ben 21 Psr degli 88 di tutta l’Ue, infatti, riguardano l’Italia¹. Per alcune politiche, in materia di formazione, informazione, assistenza tecnica, gestione del rischio – ma anche in altri casi – non ha alcun senso ricercare a livello regionale soluzioni che meglio possono essere disegnate e gestite a livello aggregato, con il rischio a volte non solo di difformità di trattamento tra territori e beneficiari contigui (si pensi al problema delle aree interne dell’Appennino), ma anche di disparità di definizione (ad esempio in materia di “primo insediamento” o di “impresa boschiva”).

Una novità rilevante della proposta per la politica di sviluppo rurale 2014-2020 consiste nel fatto che gli Stati membri (e le Regioni) possono inserire nei programmi di sviluppo rurale dei sottoprogrammi tematici, che contribuiscano alla realizzazione delle priorità dell’Unione in materia di sviluppo rurale e rispondano a specifiche esigenze riscontrate, in particolare per quanto riguarda i giovani agricoltori, le piccole aziende agricole, le zone montane e le filiere corte (art.8).

Quanto ai contenuti, analogamente a quanto previsto nell’attuale programmazione dello sviluppo rurale, ogni Psr deve trattare una lunga lista di temi (art.9), tra cui: un’analisi della situazione in termini di punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce (Swot) e l’identificazione dei bisogni da soddisfare nella zona geografica interessata dal programma; la descrizione della strategia, comprendente gli obiettivi fissati per ciascuna priorità dell’Unione in materia di sviluppo rurale; la valutazione delle precondizioni (condizionalità *ex ante*) ed eventualmente le soluzioni adottate per assicurarsi che siano garantite; la descrizione delle misure selezionate; la descrizione dei meccanismi di coordinamento tra le strategie di sviluppo locale e cooperazione; la descrizione dell’approccio adottato in materia di innovazione; l’analisi dei bi-

¹ 19 Stati membri hanno infatti optato per un solo Psr nazionale, e tre, Francia, Finlandia e Portogallo, hanno adottato un sistema ibrido: Psr nazionale più Psr specifici per regioni con particolari problemi.

sogni in tema di monitoraggio e valutazione e il piano di valutazione; il piano di finanziamento e le modalità di attuazione del programma.

7. Il menu delle misure

La prima evidenza, di fronte all’elenco delle misure a disposizione della futura politica di sviluppo rurale, è quella della semplificazione (artt. da 15 a 45). La scelta passa da 40 a 25 misure, anche perché le definizioni sono più ampie di quelle attuali, il che implica una maggiore autonomia nella esplicitazione dei dettagli riconosciuta agli Stati membri e alle Regioni. Molto importante è poi la presenza di diverse misure che potremmo considerare a carattere “orizzontale” in quanto, prendendo lo spunto dalle esperienze fin qui compiute con i Programmi Integrati di Filiera (Pif) e di Territorio (Pit), mirano alla qualificazione complessiva e all’aggregazione dei sistemi rurali e dell’agricoltura nelle filiere alimentari. Tra queste sono da considerare quelle relative al sostegno delle organizzazioni dei produttori e della cooperazione, alla gestione del rischio, al trasferimento delle conoscenze, alla iniziativa Leader.

Un quadro sintetico delle misure a disposizione è riassunto nelle tabelle che seguono, nelle quali è indicato il numero dell’articolo di riferimento nella proposta di regolamento per lo sviluppo rurale, la (o le) priorità alla quale la misura può essere associata, il titolo della misura, i suoi beneficiari e una sintesi delle modalità di intervento in termini di pagamenti e massimali.

Tabella 3 - Le misure “orizzontali” della nuova politica di sviluppo rurale

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
16	Diverse	Servizi di consulenza, sostituzione e di assistenza gestione aziende agricole	Fornitori di assistenza tecnica e servizi formativi	1.500 € per assistenza; 200.000 € per 3 anni per <i>training</i> ai gestori del servizio
18	Diverse	Investimenti in immobilizzazione materiali	Aziende agricole	50% nelle regioni meno sviluppate, 40% nelle altre. + 20% per giovani o progetti integrati e collettivi o aree con vincoli naturali o operazioni sostenute dall'Eip
20	Diverse	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	Giovani agricoltori, agricoltori o membri di famiglie agricole, micro e piccole imprese, no agricoltura nelle aree rurali	70.000 € per giovane, 70.000 € per azienda agricola, 15.000 per piccola impresa
36	Diverse	Cooperazione	Almeno due attori dell'agricoltura, catena alimentare, forestazione, altri attori rurali	Progetti pilota, nuovi prodotti, piattaforme logistiche, forme di integrazione orizz/vert, promozione

La tabella 3 raccoglie le misure che a priori sono collegabili ad una molteplicità di priorità. Queste riguardano in particolare: servizi di consulenza;

sostituzione e di assistenza alla gestione nelle aziende agricole; investimenti e immobilizzazioni materiali (che sostituisce l'attuale misura 1.2.1); sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (che si riferisce soprattutto alle nuove imprese e all'inserimento dei giovani); cooperazione, che finanzia aggregazioni di imprese finalizzate a sviluppare progetti pilota, nuovi prodotti, piattaforme logistiche, forme di integrazione orizzontale o verticale, programmi di promozione.

La tabella 4 raccoglie le misure riferibili alle priorità 1 – *Trasferimento conoscenze in agricoltura* e 2 – *Competitività dell'agricoltura e vitalità delle aziende*. Si tratta di misure con diverse finalità dalla formazione alle attività di *marketing* e di valorizzazione della qualità, alla compensazione degli *handicap* sotto il profilo della competitività per le imprese localizzate in aree con vincoli naturali.

Tabella 4 - Le misure per il capitale umano, la competitività dell'agricoltura e la vitalità delle aziende

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
15	1	Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	Impegnati in agricoltura, agroalimentare e foreste, gestori fondiari e altri attori operanti nelle aree rurali	
27	1	Investimenti silvicoltura e trasformazione e commercializzazione prodotti foreste		50% regioni meno sviluppate, 40% nelle altre
17	2	Regimi di qualità prodotti agricoli e alimentari	Tutti i produttori	3.000 € per azienda per anno
32-33	2	Indennità zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici	Agricoltori nelle aree montane e in altre aree condizionate da vincoli naturali o altri vincoli specifici	25 € min per ha/anno, 250 € max per ha/anno, 300 € max per ha/anno nelle aree montane

La tabella 5 presenta le misure associabili in linea di principio alla priorità 3 – *Organizzazione delle catene alimentari e gestione del rischio*. Questo gruppo raccoglie le misure finalizzate alla costituzione e gestione delle associazioni dei produttori e al sostegno del benessere degli animali. Il gruppo comprende anche le politiche rivolte innanzitutto alla prevenzione dai disastri naturali e al ripristino della potenzialità produttiva da essi danneggiata, così come quelle finalizzate all'assicurazione del raccolto, alla stabilizzazione del reddito e alla costituzione di fondi di mutualizzazione. In generale, le misure di gestione dei rischi prevedono un intervento nel caso di perdite superiori a un certo ammontare (>30%) e a copertura parziale della perdita subita.

Tabella 5 – Misure connesse all’organizzazione delle catene alimentari e alla gestione del rischio

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
15	1	Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	Impegnati in agricoltura, agroalimentare e foreste, gestori fondiari e altri attori operanti nelle aree rurali	
27	1	Investimenti silvicoltura e trasformazione e commercializzazione prodotti foreste		50% regioni meno sviluppate, 40% nelle altre
17	2	Regimi di qualità prodotti agricoli e alimentari	Tutti i produttori	3.000 € per azienda per anno
32-33	2	Indennità zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici	Agricoltori nelle aree montane e in altre aree condizionate da vincoli naturali o altri vincoli specifici	25 € min per ha/anno, 250 € max per ha/anno, 300 € max per ha/anno nelle aree montane

Tabella 6 - Misure orientate alle priorità connesse alla sostenibilità ambientale e alle “nuove sfide”

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
22	4-5	Investimenti in sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste		
23	4-5	Forestazione e imboschimento		
24	4-5	Allestimento di sistemi agroforestali		80%
26	4-5	Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali		
29	4-5	Pagamenti agro-climatico-ambientali	Agricoltori, gruppi di agricoltori e altri gestori forestali	600 €/ha/anno per colture annuali, 900 €/ha/anno per poliennali, 450 €/ha/anno altri usi, 200 €/anno/unità bestiame per 5-7 anni
30	4-5	Agricoltura biologica	Agricoltori, gruppi di agricoltori	600 €/ha/anno per annuali, 900 €/ha/anno per poliennali, 450 €/ha/anno altri usi, per 5-7 anni
31	4-5	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque	Agricoltori, proprietari privati di foreste e associazioni di proprietari forestali	500 €/ha/anno nel periodo iniziale e fino a 5 anni, 200 €/ha/anno proprietari, 50 €/ha/anno min x direttiva acque
35	4-5	Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta		200 €/ha/anno, per 5-7 anni

In tabella 6 sono espone le misure finalizzate in particolare alle priorità 4 - *Preservare e migliorare ecosistemi dipendenti dall'agricoltura* e 5 - *Transizione verso una "low carbon economy"*. Si tratta di un elenco molto lungo che concerne gran parte delle misure attualmente comprese nell'Asse 2 e riferite sia alla sostenibilità ambientale che alla forestazione (la politica per la forestazione è ormai opportunamente associata a pieno titolo alla politica agricola in un quadro europeo).

Infine, la tabella 7 raccoglie le misure a contenuto territoriale che rispondono alla Priorità 6 - *Sviluppo del potenziale occupazionale e sviluppo rurale*. Esse si rivolgono alle azioni di sviluppo rurale oltre la frontiera settoriale agricola, le quali sono riconducibili alle politiche comprese attualmente negli Assi 3 e 4.

Tabella 7 - Misure connesse alla priorità "Sviluppo del potenziale occupazionale e sviluppo rurale"

Art.	Priorità	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
21	6	Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	Infrastrutture di piccola scala	Infrastrutture di piccola scala
42-45	6	Gruppi di azione locale Leader	Gruppi di azione locale (istituzioni pubbliche <50% dei voti, nessun singolo privato può avere >49% dei voti)	Strategie di sviluppo locale (rispondere ai bisogni e potenziale di uno specifico territorio sub-regionale con soluzioni innovative per il contesto locale)

8. Il networking e la strategia per l'innovazione

Il quadro pur sommario fin qui esposto sulle proposte per la futura politica di sviluppo rurale europea si completa con la conferma della strategia di animazione, supporto alla gestione, assistenza tecnica e divulgazione fin qui impiantata a livello europeo e nazionale negli Stati membri. In particolare viene confermata la Rete Rurale Europea di Sviluppo Rurale (*European Network for Rural Development*) e il sistema delle Reti Rurali Nazionali con lo scopo di stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione dello sviluppo rurale, migliorare la qualità dei programmi di sviluppo rurale, contribuire ad informare il pubblico sui vantaggi della politica di sviluppo rurale (art.52). Le Reti Rurali raccolgono, analizzano e diffondono informazioni, accrescono il coinvolgimento e l'impegno degli *stakeholder* per lo sviluppo rurale, raccolgono, convalidano e diffondono le buone pratiche, costituiscono e gestiscono gruppi tematici e/o laboratori per gli scambi di esperienze, informano e organizzano convegni e seminari, supportano le reti nazionali e le iniziative di cooperazione transnazionale, sostengono l'attività dei gruppi

di azione locale. Nell'ambito della Rete Rurale Europea è confermato il ruolo della Rete europea di valutazione per lo sviluppo rurale (*European Evaluation Network for Rural Development*). Viene anche così confermato il ruolo preminente che nella politica di sviluppo rurale viene attribuito alla valutazione in tutte le fasi del processo *ex ante*, *on going* ed *ex post* (art.54).

Una novità è invece l'iniziativa del Partenariato europeo per l'innovazione – Pei (*European Innovation Partnership*). Con il compito di supportare il Pei in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura è istituita la Rete Pei (art.53), che ha lo scopo di istituire e gestire un *help desk* sull'innovazione, animare la discussione a livello di ogni Psr, incoraggiare la costituzione di Gruppi operativi per l'innovazione (Goi) a livello nazionale o regionale, divulgare i risultati della ricerca ed estendere la conoscenza, individuare consolidare e divulgare le buone pratiche, organizzare conferenze e *workshop* per diffondere l'informazione nell'ambito delle competenze del Pei.

Per stimolare lo sforzo innovativo è istituito un Premio alla cooperazione locale innovativa nelle zone rurali al quale possono candidarsi due o più *partner* di differenti Stati membri, ogni anno dal 2015 al 2019 (artt. da 56 a 60). Dopo una preselezione di un massimo di 10 progetti a livello di singolo Stato membro, sono individuati a livello europeo 50 vincitori all'anno ai quali è conferito un premio pari al massimo a 100mila euro.

9. Il finanziamento della politica di sviluppo rurale

Il finanziamento della politica di sviluppo rurale costituisce la nota dolente della proposta complessiva. La distribuzione delle risorse di bilancio dell'Ue tra tutte le politiche europee, come era da aspettarsi, penalizza la Pac (anche se in misura minore di quanto alcuni più pessimisti avevano temuto). Meno atteso era che questa penalizzazione colpisse allo stesso modo il primo e il secondo pilastro, anzi leggermente di più il secondo (-12,9% tra 2013 e 2020) del primo: (-12,5% nello stesso periodo) con il risultato che questo si contrarrà nel bilancio complessivo dell'Unione dal 9,5% del 2013 all'8,0% del 2020 (European Commission, 2011d). Tutti gli ultimi passaggi del lungo processo della riforma della Pac, infatti, erano stati segnati dal trasferimento di fondi dal primo pilastro al secondo (o direttamente già nella assegnazione delle risorse, o gradualmente con la cosiddetta “modulazione”).

Questo processo aveva gradualmente accresciuto il peso della politica di sviluppo rurale sull'insieme della Pac dall'originale 10% circa di Agenda 2000 (quando furono istituiti i due pilastri) all'attuale 24% circa. Si era ancora ben lontani dall'obiettivo, immaginato dal Commissario Fischler fin dalla loro concezione negli anni Novanta, di dare ai due pilastri il compito di sostenere in pari misura l'impalcatura della Pac (da qui la scelta di chiamarli “pilastri”). Ma l'avvicinamento tra i due era gradualmente in corso. L'interruzione di

questo flusso di maggiori risorse non costituisce una sorpresa. Essa era ampiamente annunciata, se si considera che già nel novembre 2010, nella Comunicazione iniziale della fase preparatoria della nuova Pac (Commissione europea, 2010b), la politica di sviluppo rurale veniva affrontata sbrigativamente a pagina 10, delle 12 dell'intero testo, poco prima delle conclusioni (mentre al primo pilastro era concesso uno spazio ben sei volte più grande del secondo).

Tabella 8 - La spesa per la Pac nelle proposte del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Valori assoluti a prezzi 2011 (miliardi di euro)									
P1 Mercato agricolo e pagamenti diretti	43,5	42,2	41,6	41,0	40,4	39,6	38,8	38,1	281,8
P2 Sviluppo Rurale	13,9	13,6	13,4	13,1	12,8	12,6	12,3	12,1	89,9
Totale Pac	57,4	55,9	55,0	54,1	53,3	52,2	51,2	50,2	371,7
Totale bilancio Ue	145,6	142,6	144,0	145,1	146,4	147,3	148,9	150,7	1.025,0
Valori percentuali									
P1 Mercato agricolo e pagamenti diretti	29,9	29,6	28,9	28,3	27,6	26,9	26,1	25,3	27,5
P2 Sviluppo Rurale	9,5	9,6	9,3	9,0	8,8	8,5	8,3	8,0	8,8
Totale Pac	39,4	39,2	38,2	37,3	36,4	35,4	34,4	33,3	36,3
Totale bilancio Ue	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

In quel testo si prospettavano tre opzioni per la futura Pac: la prima (*adjustment scenario*) “continuare l’attuale politica”, la seconda (*integration scenario*) “rinverdire i pagamenti diretti” e la terza (*refocus scenario*) “progressiva abolizione dei pagamenti diretti e rafforzamento della politica di sviluppo rurale”. Ma era implicito che, tra le tre, non ci fosse davvero alternativa e il secondo scenario fosse decisamente quello preferito. Questa scelta era d’altra parte sostenuta sia da molte organizzazioni agricole (il Copa-Cogeca non ha mai perso l’occasione di dirsi contro ogni modulazione), che da molti nuovi Stati membri, contrari ad ogni forma di cofinanziamento della politica agricola e per questo sostenitori del primo pilastro. L’avallo finale a questa scelta è stato dato dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo quando, interpretando in questo modo il suo potere di codecisione, si è accordata alla Commissione annacquando l’originale relazione del liberale tedesco Albert Dess, che aveva presentato delle proposte semplicemente meno conservative e, di fatto, di apertura al terzo scenario.

Si può certo osservare che, preso atto dei rapporti di forza in favore del mantenimento dei pagamenti diretti, gli sforzi per razionalizzare la Pac si siano concentrati nella direzione dello “spacchettamento” del primo pilastro e

nel tentativo di renderlo più “green”, cercando di ottenere in questo modo analoghi risultati (con più fondi) e liberando, al tempo stesso, il secondo pilastro di alcune incombenze ambientaliste, nei confronti dei giovani e delle aree con limitazioni naturali. Tuttavia, bisognerà vedere quanto i pagamenti “green” saranno effettivamente verdi o non si tradurranno soltanto – come è facile che accada anche in relazione alla loro misura unica (*one size fits all*) per tutti gli ettari dell’Ue – in effetti pratici scarsi, o addirittura perversi: (a) duplicazione di compiti con il secondo pilastro, (b) complicazione aggiuntiva e (c) specchio per le allodole, nel tentativo di cambiare meno possibile l’attuale inefficiente distribuzione della spesa tra aziende e territori. Altrimenti, perché è stata scartata a priori l’ipotesi di spostare queste incombenze e i relativi fondi nel secondo pilastro, riportando nel primo la gestione del rischio?

Anche la giustificazione a favore del primo pilastro basata sulla presunta lentezza della spesa del secondo non convince. Innanzitutto perché i problemi di difficoltà a spendere sono specificamente localizzati in alcune Regioni meridionali, mentre la generalità delle altre (come nel resto degli Stati membri europei) ha dimostrato di saper fare tempestivo uso delle risorse disponibili. È poi evidente, a mio avviso, che ove ci siano problemi di efficienza, questi vanno affrontati migliorando la strumentazione, l’organizzazione e le competenze e non certamente abbassando l’attenzione alla qualità della spesa o aderendo a formule in cui il collegamento tra spesa e obiettivi è incerto e probabilmente molto scarso.

Comunque, ben difficilmente d’ora in avanti i rapporti potranno cambiare. La politica di sviluppo rurale, quindi, dovrà fare i conti con meno risorse e soprattutto con una serie di misure per la gestione del rischio del tutto incoerenti con gli obiettivi dello sviluppo rurale, per la cui attivazione non mancheranno forti pressioni, sia per la necessità di una soluzione da parte degli agricoltori, sia per gli interessi (assicurazioni) che si muovono attorno ad esse. Il rischio è che queste drenino ulteriormente fondi e lascino alla politica di sviluppo rurale vera e propria ancora meno risorse, specie se l’aumento dei massimali della quota Ue al cofinanziamento nelle Regioni meno sviluppate dovesse essere colto come un’occasione per abbassare i cofinanziamenti nazionali, togliendo così altri fondi alle disponibilità di spesa complessive.

Una questione che comunque è ancora del tutto aperta riguarda la ripartizione dei fondi complessivamente disponibili per lo sviluppo rurale tra gli Stati membri. Come si è detto nei contributi di De Filippis e Frascarelli, per il primo pilastro è sul tavolo una proposta che, basandosi sugli ettari potenzialmente eleggibili nel 2009, propone un travaso graduale di fondi dagli Stati membri con pagamenti diretti a ettaro superiori alla media Ue a quelli sotto la soglia del 90% della media. E, come si è visto, questa è una soluzione di cui fa le spese soprattutto l’Italia, che vede scendere la sua quota di fondi in maniera

sensibile. Niente invece è ancora stato deciso riguardo al secondo pilastro.

Una soluzione, almeno parziale, al problema della diminuzione delle risorse, potrebbe essere offerta dalla cosiddetta “flessibilità tra pilastri”. Infatti, la proposta di regolamento sui pagamenti diretti agli agricoltori (Commissione europea, 2011c) prevede la possibilità per gli Stati membri di rendere disponibile come sostegno supplementare per le misure previste dai programmi di sviluppo rurale fino al 10% del massimale nazionale annuale destinato al primo pilastro (ad alcuni Stati membri, ma non all’Italia, è concesso anche di spostare il 5% in senso inverso dal secondo al primo pilastro). Tenendo conto dei rapporti tra i due pilastri, una piccola percentuale di travaso dal primo potrebbe rappresentare un aumento molto consistente di fondi per il secondo. Ove, ad esempio, le misure della gestione del rischio dovessero essere tratteneute nel secondo pilastro, questa flessibilità potrebbe essere utilizzata almeno per coprire con fondi provenienti dal primo pilastro queste politiche che esso avrebbe dovuto opportunamente affrontare.

10. Considerazioni conclusive

Numerosi sono gli aspetti positivi da sottolineare nel giudicare le proposte sul tappeto per la futura politica di sviluppo rurale 2014-2020. Nel disegnare la nuova articolazione, la Commissione mostra di aver fatto tesoro dell’esperienza condotta fin qui nei due periodi di programmazione finora trascorsi: quello di Agenda 2000 e l’attuale. Gli aspetti positivi possono essere sommariamente riassunti nei seguenti: (a) il superamento degli Assi per le Priorità; (b) la semplificazione del menu di misure con maggiore attenzione agli obiettivi, alla fissazione di traguardi misurabili e quindi all’efficienza e all’efficacia della spesa, (c) la possibilità di formulare sottoprogrammi tematici per specifici problemi settoriali e territoriali, (d) la maggiore libertà di scelta nella distribuzione della spesa tra misure e tra obiettivi, (d) l’enfasi sull’innovazione, sul *networking* e sulle misure orizzontali, (e) la possibilità, attraverso la flessibilità tra pilastri di accrescere le dotazioni del secondo pilastro a scapito di quelle del primo.

Naturalmente, nell’architettura della politica di sviluppo rurale, non mancano gli aspetti negativi. Questi a mio avviso i principali: (a) l’inopportuno inserimento nel secondo pilastro anziché nel primo delle misure per la gestione del rischio, (b) l’aumento del tasso di cofinanziamento dell’Ue nelle Regioni meno sviluppate con il rischio di un taglio della spesa complessiva, (c) la presenza di consistenti e accresciute duplicazioni di compiti tra primo e secondo pilastro, (d) la non definita e quindi incerta ripartizione dei fondi complessivamente disponibili per il secondo pilastro tra Stati membri, diversamente da quanto fatto per il primo pilastro.

Ma il difetto che ritengo sovrasti tutti gli altri e condizioni complessiva-

mente non solo la politica di sviluppo rurale, ma la qualità della proposta complessiva di riforma della Pac per il settennio 2014-2020, è che i “riformatori” della Commissione hanno optato per la scelta della conservazione, interrompendo un processo che puntando sul secondo pilastro, avrebbe potuto rendere anche più accettabile un più graduale smantellamento del primo. Si è scelto di mantenere e consolidare i pagamenti diretti (sia pure spaccettati e riformati) come misura cardine della Pac. L’introduzione dei pagamenti diretti era la soluzione transitoria, adottata da Fischler nel 2003 e completata dalla Fischer Boel con l’*Health check* del 2009, per ottenere il pieno disaccoppiamento senza penalizzare nell’immediato gli agricoltori. Qui, nella transitorietà, stava la loro giustificazione. Ma, passata la transizione, un qualche “accoppiamento”, in termini di legame chiaro e inequivoco tra spesa pubblica e obiettivi che con essa si perseguono, è fondamentale. Il proposto riaccoppiamento (di fatto) con l’ettaro eleggibile, anche se regionalizzato o comunque ridefinito, non risolve assolutamente il problema, e indebolisce la proposta complessiva.

Non si è puntato in definitiva sulla politica di sviluppo rurale, nonostante integri regioni e attori locali (nel rispetto nei fatti del principio di sussidiarietà sancito dai Trattati), nonostante moltiplichi i fondi disponibili attraverso il cofinanziamento, nonostante gli obiettivi di una politica mirata a obiettivi specifici e a misura di essi (*targeted e tailored*) è meglio messa in pratica, nonostante risponda meglio agli obiettivi strategici dell’Ue², nonostante si integri meglio con le altre politiche dell’Ue.

² “La Pac è di fronte a diverse sfide (...) che spingono l’Ue a compiere scelte strategiche per il futuro a lungo termine della sua agricoltura e delle sue aree rurali”; la futura Pac “deve essere efficace nell’orientarsi verso queste sfide” e “contribuire alla Strategia Ue 2020”. Nella Pac futura, i tre obiettivi chiave “crescita intelligente”, “crescita sostenibile” e “crescita inclusiva” dovranno significare rispettivamente: (a) “incrementare l’efficienza nell’uso delle risorse e accrescere la competitività con l’innovazione”; (b) “mantenere rinnovabile la base produttiva (...), producendo beni pubblici ambientali”; (c) “liberare il potenziale economico delle aree rurali” (Commissione europea, 2010a; Commissione europea, 2010b).

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE: UNA LETTURA IN CHIAVE GIURIDICA

*Ferdinando Albisinni**

1. Elementi di innovazione istituzionale

Alcune considerazioni in diritto sul percorso avviato dalle proposte della Commissione Europea in tema di Politica agricola comune.

Nella prospettiva dell'analisi giuridica, pur prendendo atto degli elementi di perdurante incertezza e di possibile incoerenza presenti nei testi sin qui presentati, sembra di dover concludere che siamo innanzi ad una proposta fortemente innovativa dal punto di vista dell'impianto di regolazione, sia nel metodo che in taluni contenuti qualificanti ed identitari.

Siamo in presenza della prima tornata di riordino della Pac dopo il Trattato di Lisbona, e gli effetti del Trattato di Lisbona si avvertono con decisione.

Giova qui sottolineare anzitutto un elemento di metodo: è la prima volta che un intero pacchetto di misure (ivi comprese quelle relative alla Ocm, cioè tutto l'assieme disciplinare che attiene al mercato) viene presentato e discusso congiuntamente, in un unico contesto.

Abbiamo avuto in passato altre tornate di negoziati, nelle quali si consideravano più o meno unitariamente gli aiuti del primo pilastro e quelli del secondo, ma mai abbiamo avuto un insieme contestuale di proposte come queste, in cui la Commissione – nelle pagine introduttive – testualmente riproduce le medesime considerazioni a fondamento di un'ampia serie di misure intese a comporre un sistema, che dichiaratamente si presenta con una sua, non conclusa ma in qualche modo ricercata, organicità e sistematicità.

Quali sono le caratteristiche unificanti delle proposte?

Anzitutto si manifesta il decisivo rilievo dei profili istituzionali. Con il Trattato di Lisbona sono cambiate molte cose in generale nel disegno delle istituzioni europee, e specificamente nell'impianto disciplinare del settore agricolo, pur in un quadro che mantiene immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla Pac sin dall'originario Trattato di Roma (Costato, 2008; Bianchi, 2009; Albisinni, 2010; Gencarelli, 2010).

Nello stesso tempo, la crisi finanziaria – per ricordare qualcosa che è sotto gli occhi di tutti e che ci preoccupa tutti i giorni quando apriamo i giornali o ascoltiamo la televisione – lascia perplessi circa l'attuale individuazione dei centri decisionali in Europa.

** Dipartimento Distu – Istituzioni Europee, Università della Tuscia.*

Taluno ha osservato che la crisi finanziaria ha reso evidente l'inadeguatezza di talune istituzioni europee. In effetti le istituzioni previste dai Trattati non sono quelle che stanno dando (o tentando di dare) le prime risposte, ma ad esse si sono sostituite altre sedi ed altri organismi, autolegittimatisi come effettivi centri decisionali.

Cosa succede nell'ambito agricolo? Sotto il profilo istituzionale del generale assetto europeo tre sono le novità importanti, tutte presenti anche all'interno in questo pacchetto di proposte.

1.1. La procedura legislativa ordinaria

La prima novità riguarda l'adozione della procedura legislativa ordinaria¹, in ragione delle modifiche introdotte dall'art.43 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) rispetto al precedente art.37 del Trattato istitutivo della Comunità europea (Tce) che – come è noto – riservava al solo Consiglio, a maggioranza qualificata, l'adozione di regolamenti e direttive in materia agricola.

Il Parlamento Europeo ha acquisito in materia agricola decisive competenze, di cui prima non disponeva. Sicché il testo finale dei regolamenti sarà significativamente determinato dall'intervento del Parlamento nel percorso di elaborazione. E già oggi le proposte della Commissione scontano la consapevolezza della necessità di un confronto, oltre che con il negoziato interstatale in sede di Consiglio dei Ministri, anche con una prospettiva più direttamente connotata in senso politico in sede parlamentare.

Come è stato efficacemente osservato (Anania, 2011), la Commissione ha operato ed opera all'interno di un negoziato aperto da tempo, che vede impegnati numerosi protagonisti, sia nella sede internazionale dei negoziati Wto, sia nella sede parlamentare europea.

Questo orizzonte policentrico si è già manifestato in modo evidente in altri pacchetti di proposte legislative, che stanno viaggiando paralleli alle proposte di revisione della Pac, dal "Pacchetto qualità"², al nuovo Regolamento sull'informazione ai consumatori di prodotti alimentari³, definitivamente approvato soltanto da poche settimane.

Le disposizioni che regolano l'informazione al consumatore, l'etichettatura, la comunicazione, il modo di stare sul mercato, incidono fortemente sulla redditività delle imprese del settore agroalimentare. Basti pensare in proposito al tema, fortemente dibattuto, circa l'obbligatorietà o meno della

¹ La procedura legislativa ordinaria è disciplinata dall'art.294 Tfue.

² V. la Proposta della Commissione, di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, Bruxelles, 10.12.2010, Com(2010) 733 def.

³ Regolamento (Ue) n.1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

dichiarazione dell'origine delle materie prime agricole nell'etichettatura dei prodotti alimentari.

Il lungo percorso (oltre tre anni) per l'elaborazione e l'adozione del nuovo regolamento sull'informazione ai consumatori ha visto interventi importanti e significativi del Parlamento Europeo, che hanno inciso su snodi rilevanti dell'intera originaria proposta della Commissione.

Ogni valutazione *in progress* delle proposte della Commissione sulla Pac dovrà dunque tenere adeguato conto della sede parlamentare come arena, nella quale si articoleranno momenti decisivi di confronto di interessi e di opinioni.

1.2. La competenza concorrente Unione-Stati membri

La seconda novità importante introdotta dal Trattato di Lisbona nella disciplina dell'agricoltura, e che ritroviamo all'interno delle ultime proposte di riordino della Pac, riguarda la distribuzione di competenze e poteri fra Unione Europea e Stati membri.

A far tempo dal Trattato di Lisbona i settori dell'agricoltura e della pesca rientrano fra quelli oggetti di competenza concorrente della Ue e degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall'art.4(2), lett. d) del Tfu.

Questa è una novità formale importante, rispetto ad un recente passato, nel quale si riconosceva alla Comunità una competenza esclusiva in materia di agricoltura.

Sotto il profilo sostanziale, però, gli spazi concretamente assegnati agli Stati membri da tale nuova articolazione delle competenze sono ben minori di quanto potrebbe apparire ad una prima lettura, e sono – per operare un'agevole comparazione ad un dato della nostra esperienza nazionale – ben minori di quelli assegnati alle Regioni nel rapporto con la competenza concorrente dello Stato dall'art.117 Cost. come novellato nel 2001.

Ai sensi dell'art.2(2) del Tfu: «Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria».

Sicché, ove l'Unione intervenga a disciplinare integralmente un'area di regolazione, la competenza concorrente, formalmente riconosciuta agli Stati membri, nella sostanza scolorisce fino a scomparire.

Ogni ipotesi di intervento degli Stati membri all'interno di aree nazionali di competenza, legittimato sul piano astratto dall'art.4 del Tfu, potrà dunque tradursi in pratiche effettive solo nella misura in cui i testi finali dei regolamenti che verranno adottati lasceranno concreti spazi all'esercizio della competenza concorrente.

L'analisi delle proposte della Commissione e l'eventuale formulazione di emendamenti e modifiche dovrà pertanto muovere da un esame degli articolati sotto il profilo della adozione o meno di definizioni e modelli operativi, che nella loro struttura prevedano (ed effettivamente consentano) l'esercizio da

parte degli Stati membri delle rispettive competenze, in una logica di sussidiarietà coerente con la pluralità delle tante agricolture europee.

1.3. Gli atti delegati ed i nuovi poteri della Commissione

Il terzo profilo di novità investe i soggetti, e quindi le istituzioni chiamate, all'interno di questo complessivo pacchetto, ad intervenire in modo decisivo nei prossimi anni per definire il quadro di regole concretamente applicate.

Occorre prendere atto del ruolo crescente assegnato alla Commissione Europea, in non occasionale parallelo con l'accresciuto ruolo riconosciuto al Parlamento dal Trattato di Lisbona.

Lo accenna Canali nel suo contributo sulla proposta relativa alla Ocm unica, ma questo elemento emerge trasversalmente in tutte le bozze di regolamenti che compongono il pacchetto che siamo chiamati ad esaminare.

C'è un meccanismo di sistematico rinvio agli «*atti delegati*», previsti dall'art.290 del Tfu⁴, che ha in ciò innovato rispetto al precedente modello che assegnava alla Commissione i soli atti di esecuzione, oggi disciplinati dall'art.291 Tfu e dal Regolamento n.182/2011⁵ (Costato, 2010); ma a questo rinvio si affianca, nelle proposte di nuovi regolamenti, la previsione dell'esercizio anche in via di urgenza da parte della Commissione dei poteri normativi ad essa delegati, vale a dire con atti di regolazione immediatamente efficaci, salvo che il Parlamento Europeo, a maggioranza assoluta dei propri membri, entro sessanta giorni dall'adozione non si esprima sfavorevolmente a detti atti.

L'esercizio di poteri legislativi di urgenza da parte del potere esecutivo in assenza di previa delega parlamentare è istituito ben noto ai sistemi costituzionali moderni. È previsto ad esempio nella nostra Costituzione, che conosce l'istituto del decreto legge oltre a quello del decreto delegato, ma non è previsto nei Trattati Europei, anche dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.

La Commissione, con le sue proposte, chiede di prevedere all'interno dei nuovi regolamenti la possibilità di esercizio *in via di urgenza*, dunque con atti immediatamente efficaci, dei poteri di legislazione delegata ad essa attribuiti dai medesimi regolamenti, con ciò andando oltre lo stesso disegno introdotto dal Trattato di Lisbona.

Se le proposte su questo punto specifico verranno approvate dal Consiglio e dal Parlamento nel testo attuale, la Commissione vedrà formalizzato un proprio esplicito ruolo di legislatore delegato, anche in via di urgenza, che

⁴ Cfr. anche l'Accordo quadro interistituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, del 20 ottobre 2010.

⁵ Regolamento (Ue) n.182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

in qualche misura ridisegna il sistema di *checks and balances* che ha fin qui governato la Pac nel dialogo fra Commissione e Consiglio.

D'altro canto, sembra agevole prevedere che questo meccanismo di ampia attribuzione di *poteri delegati* alla Commissione Europea verrà adottato senza significative modifiche, perché risulta in qualche modo strettamente connesso alla natura stessa di una Pac che deve fare i conti con 27 Stati membri e con realtà produttive, economiche, e sociali, estremamente differenziate.

2. Il ruolo del diritto nelle prospettive di riassetto

È stato sottolineato da alcuni commentatori che l'elaborazione di proposte di riscrittura della Pac per gli anni a venire pone un problema di riequilibrio fra vecchi Stati membri e nuovi Stati membri; ma pone anche – aggiungerei – un problema di riequilibrio fra centri decisionali.

Le scelte di governo, quali esse siano, in un'Europa a 27, non possono marciare attraverso i modelli tradizionali.

Quando parliamo di *Politica Agricola Comune* – continuando ad utilizzare questa espressione sintetica a cui siamo affezionati e che risale all'origine stessa della Comunità – intendiamo solitamente riferirci ad atti politici di gestione, di amministrazione, di allocazione di risorse. Ma a monte c'è un problema, sistematico, di definizione del quadro di regole nel quale si iscrivono scelte ed atti di gestione.

Emerge qui il ruolo crescente del *diritto* nella costruzione di una dimensione unitaria europea.

Siamo stati abituati a lungo a guardare alle norme di diritto di fonte comunitaria come *diritto incentivante*. Ciascuna singola norma veniva costruita in funzione dell'obiettivo specifico, puntiforme, di momento dettagliato che si voleva raggiungere, e si esauriva all'interno di quello.

Non è più così nel momento in cui assistiamo all'elaborazione di un pacchetto complessivo di misure disciplinari, che si tengono le une con le altre e muovono da presupposti e fini testualmente condivisi.

Ne emerge un modello di *diritto regolatorio*, chiamato in senso proprio a fornire un quadro disciplinare generale, che dichiaratamente ambisce ad una dimensione di *sistema*.

Il punto è verificare in che misura il *diritto regolatorio europeo*, che va così emergendo, svolga il ruolo che gli dovrebbe essere proprio: cioè quello di fornire certezze; ovvero in che misura queste ambizioni risultino insoddisfatte dalla realizzazione concreta.

Per altro verso occorre verificare quale sia *la gerarchia di interessi*, che prevale nella regolazione d'insieme così introdotta.

Vengono qui in rilievo una serie di passaggi normativi degli ultimi anni, che possiamo individuare con esemplare chiarezza nelle scelte in tema di legi-

slazione agricola ed agroalimentare; scelte che rinviano all'intreccio nell'uso degli strumenti fra *economia e diritto*.

Come è noto, nel settore agricolo la Comunità ha emanato numerosissimi regolamenti e direttive; fino a pochi anni fa, oltre il 50% dei provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea investiva il settore agricolo ed agroalimentare.

Il rapporto fra *economia e diritto*, nella legislazione comunitaria sull'agricoltura, è rimasto tuttavia a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alle istituzioni ed agli atti comunitari il concreto governo dell'economia agricola, attraverso le leve di intervento sui prezzi e sui mercati, e mantenendo in larga misura alla dimensione nazionale le scelte definitorie e di disciplina di soggetti e oggetti della regolazione.

Tant'è che, sino ad un recente passato, questi atti della Comunità, pur avendo natura formale di atti legislativi, sono stati studiati più dagli economisti, che ne hanno valutato l'impatto, gli esiti, le determinazioni sul mercato e sui soggetti, la conseguente allocazione di risorse, che dai giuristi, scarsamente interessati nei confronti di una pluralità di provvedimenti, che raramente presentavano i requisiti minimi di sistematicità, necessari perché si potesse esercitare una riflessione giuridica ricostruttiva⁶.

Questo rapporto si è profondamente modificato negli ultimi anni, e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il *diritto incentivante* (Jannarelli, 2006), ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, in contrappunto non occasionale con la progressiva localizzazione delle singole scelte di intervento economico.

Si tratta di novità che si collocano all'interno del complessivo processo di riforma istituzionale, che ormai da alcuni anni, muovendo dalla riforma dei sistemi di Aiuto al reddito e di sostegno allo Sviluppo rurale ed investendo progressivamente le politiche di mercato, è andato radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune.

All'interno di questo processo, l'intervento europeo in agricoltura, a lungo considerato come terreno privilegiato di elaborazione ed applicazione di modelli economici scarsamente attenti ai profili giuridici, va assegnando un peso crescente alla componente giuridica delle regole adottate. L'attribuzione ai singoli Stati membri di massimali nazionali si sta accompagnando – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di definizioni e perimetrazioni, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree sinora presidiate dalla disciplina di diritto interno.

⁶ Soltanto a partire dalla fine degli anni '80 e dai primi anni '90 del secolo passato la dottrina italiana più avvertita ha sottolineato l'esigenza di procedere ad una rilettura dei modelli nazionali, per tener conto dell'impatto della nuova normativa di fonte comunitaria.

Si tratta peraltro di definizioni che – come è stato osservato (Jannarelli, 2007 e 2009) – mentre investono il terreno del *diritto regolatorio* (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità), ancora, ed in larga misura, riflettono ispirazioni e finalità proprie del *diritto incentivante* (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e confusione di piani, e con esiti di possibile e rilevante contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno.

Il passaggio decisivo – come è noto – è stato segnato dall'adozione del Regolamento n.1782/2003, con l'introduzione del Regime di Aiuto Unico e del sistema dei massimali nazionali per la distribuzione delle risorse.

Si è molto parlato, in questi ultimi anni, di rinazionalizzazione della Pac (Costato, 2003), in riferimento a quanto previsto dal regolamento sull'aiuto unico del 2003, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato fino al 2012, ed all'interno di questo massimale dispone di un'ampia latitudine di scelte, ferma restando la scelta di base in favore del disaccoppiamento e dunque in favore di politiche iscritte in una logica diversa da quella quantitativa e produttivistica che aveva caratterizzato il passato della Pac.

In qualche misura il primo regolamento sul sistema unico di pagamento ha effettivamente riportato negli Stati membri il momento decisionale di incisive scelte di politica agricola. Basti pensare alla scelta fra base storica e base regionale per l'attribuzione dei titoli all'aiuto, al possibile disaccoppiamento parziale per taluni settori produttivi, alla modulazione, alle politiche di qualità e per specifici tipi di agricoltura.

Ma davanti a una Comunità che rischiava di disperdersi in mille scelte locali, con possibile contraddittorietà ed incoerenza, come si è immaginato di mantenere unito il tessuto connettivo? Utilizzando e valorizzando gli strumenti della *centralizzazione regolatoria*. Sempre più, se andiamo a rileggere regolamenti e direttive degli ultimi anni in materia agricola, li troviamo infarciti di definizioni.

La normativa di fonte europea in materia agricola, che tradizionalmente aveva avuto contenuti di intervento e di governo economico puntuali e precisi – comprendendo politica dei prezzi, restituzioni alle esportazioni, prelievi sulle importazioni, ammassi, controlli doganali, e quant'altro, ed aveva in larga misura lasciato agli Stati membri la costruzione di definizioni più strettamente giuridiche legate alle peculiarità degli ordinamenti nazionali – negli ultimi anni ha scoperto il rilievo e l'importanza delle definizioni e dello *strumentario giuridico*, proponendosi come componente della costituzione materiale della Comunità, in parallelo con una pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare nuovi equilibri, in riferimento

non ad una singola Ocm, ma ad una pluralità di interventi sino ad allora separatamente disciplinati.

L'adozione nell'ambito della politica agricola comune di un quadro finanziario pluriennale, stabile e definito *ex ante*, è stata occasione di confronto vivace fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, ma ha sin qui lasciato in qualche misura in ombra il crescente processo di *giuridicizzazione* della Pac; processo peraltro fortemente presente nelle riforme di fine ed inizio secolo, e che ha manifestato un'ulteriore significativa accelerazione nell'articolazione degli ultimi testi proposti dalla Commissione.

Nell'attuale fase di passaggio, tanto più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le annunciate innovazioni nell'esistente *strumentario giuridico* assumono dunque rilievo decisivo per ogni valutazione di impatto delle misure proposte.

3. La riscoperta della food security

In questa prospettiva trovano conferma le analisi di chi ha osservato che le misure proposte appaiono *confuse* (si vedano i contributi di De Filippis e Frascarelli), soprattutto quanto alla non compiuta coerenza con presupposti, dichiarati ma non del tutto praticati.

Sul piano delle premesse esplicitamente assunte dalla Commissione a base delle proposte, c'è un elemento, la cui assenza – comune ai diversi testi presentati – colpisce chiunque in questi anni si sia occupato di *food safety*, vale a dire di sicurezza alimentare nel senso della sicurezza igienico sanitaria dei prodotti; tema diventato di grande interesse dopo la crisi di fiducia seguita all'epidemia di Bse (Albisinni, 2009).

È un tema, quello della *food safety*, largamente presente nelle premesse dei regolamenti comunitari di riforma della Pac fra fine ed inizio secolo, dal primo regolamento sullo sviluppo rurale al primo regolamento sull'aiuto unico.

In queste ultime proposte della Commissione, al contrario, non si parla più di *food safety*, mentre si insiste sulla *food security*.

Nel testo italiano delle proposte appare il riferimento alla *sicurezza alimentare*, ma il nostro vocabolario è povero sul punto, e non distingue fra *sicurezza degli approvvigionamenti (food security)* e *sicurezza igienico sanitaria (food safety)*.

Nel testo inglese è invece esplicito il riferimento alla *food security*.

In altre parole, all'interno dei regolamenti destinati a costituire l'ossatura della nuova Pac, è ricomparso quel tema della *sicurezza degli approvvigionamenti* che sembrava aver perso interesse e peso nel dibattito europeo, dopo alcuni decenni in cui l'attenzione sembrava concentrata sull'opposta esigenza di limitare le produzioni eccedentarie.

La *food security*, a lungo assente dai documenti europei, è stata nuova-

mente valorizzata come una delle essenziali finalità assegnate alla Pac nella Comunicazione della Commissione del novembre del 2010 su “*La Pac verso il 2020*”⁷ (Costato, 2011), e da questo documento programmatico è passata nelle relazioni di presentazione delle proposte di nuovi regolamenti.

L’esplicita riscoperta della *sicurezza degli approvvigionamenti*, rimasta fra le finalità della politica agricola nel testo del Tfu dopo Lisbona⁸, ma largamente trascurata dai primi commenti al Trattato di Lisbona oltre che nei documenti della Commissione fino al 2010 (Costato, 2011; Albisinni, 2010), costituisce evidentemente elemento di grande rilievo per i produttori agricoli, sul piano dei contenuti assegnati alle attività cui sono chiamati e della stessa giustificazione sistemica del regime europeo di sostegno per il settore primario.

Nelle proposte della Commissione alla *food security* si accompagnano espressioni che ad un’analisi giuridica assumono incidenza rilevante sul piano ricostruttivo e sistematico; ad esempio lì ove le Relazioni introduttive sottolineano che «Un’agricoltura forte è vitale, per l’intero comparto agroindustriale dell’Unione e per la sicurezza alimentare globale»⁹.

Come già osservato – se ci limitiamo a leggere il testo in lingua italiana, il riferimento alla «*sicurezza alimentare globale*» rischia di risultare ambiguo e di evocare i non sopiti allarmi in tema di sicurezza igienico sanitaria, ancora di recente diffusi nel mercato europeo e da più parti collegati alla crescente globalizzazione dei commerci¹⁰.

Se invece leggiamo il documento nel testo inglese, lì ove recita: «*A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security*», il richiamo alla *food security*, oltre che alla *food industry*, chiarisce, al di fuori di qualunque ambiguità, che con le proposte di riforma della Pac si chiede all’agricoltura di soddisfare la sua missione storica originale: quella di produrre cibo, di produrre alimenti; quindi di fornire *prodotti agricoli*.

L’attenzione verso le finalità ambientali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l’azione per il clima e lo sviluppo equilibrato del territorio, sono certamente presenti nelle Relazioni che illustrano le finalità perseguite con le

⁷ *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 18 November 2010, Com (2010) 672 final.

⁸ V. l’art.39(1), lett. d) Tfu.

⁹ Così a pag.3 della Relazione che precede la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, Com(2011) 625/3; e con identica formula nelle Relazioni che precedono le altre contestuali proposte.

¹⁰ Allarmi peraltro talvolta rivolti nei confronti di soggetti incolpevoli. È sufficiente ricordare in proposito la recente vicenda che nel mercato agroalimentare tedesco ha ingiustamente addebitato la colpa di gravi infezioni di origine alimentare a produttori spagnoli di cetrioli risultati invece del tutto incolpevoli, con grave ed ingiusto danno alla generalità dei produttori di ortaggi, italiani oltre che spagnoli.

nuove misure, ma il tema della «*produzione alimentare sostenibile*» è indicato esplicitamente e con l'enfasi sopra richiamata, ed è presente trasversalmente in tutte le proposte, più volte ripetuto nella prima, seconda e terza pagina.

Resta da verificare se questo enunciato (che costituisce comunque un rilevante canone ermeneutico, ed una guida non trascurabile in sede applicativa) si sia tradotto in articolati con esso coerenti.

4. Le modifiche nella definizione di attività agricola

Sul piano giuridico, un primo significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di «*attività agricola*», contenuta nell'art.4(1) c), lì ove si dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

(c) “attività agricola”,

- l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,*
- il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli tradizionali, o*
- lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione;».*

Se si va a comparare questa definizione di *attività agricola* a quella, notissima, introdotta dal Regolamento n.1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n.73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali»¹¹, le differenze con la nuova definizione appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali», ma richiede «il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori» e soprattutto aggiunge: «o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

La novità definatoria c'è, ed è profonda.

¹¹ Art. 2(1) c) del Regolamento (Ce) del Consiglio 29 settembre 2003, n.1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento e di servizio, e l'*agrarietà* dell'attività svolta si misura in ragione della sua *idoneità* rispetto alle *attività produttive* di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questa proposta di regolamento.

E le parole delle definizioni pesano, quando si tratta di valutare dal punto di vista giuridico le singole fattispecie concrete, per individuare il regime disciplinare applicabile.

Di più: la formula proposta coinvolge gli Stati membri già nella conformazione definitoria, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche ed ambientali precisando analiticamente obiettivi e norme¹², laddove nel testo oggi in discussione il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati membri è ben più ampio, facendo riferimento ad un'attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 27 Stati implicano 27 agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 27 agricolture.

Si coinvolgono gli Stati membri nel processo definitorio, riconoscendo che – all'interno di un'esplicita scelta di favore verso la produzione – ad essi spetta definire il senso ed i contenuti concreti delle attività, garantendo l'effettivo legame con le finalità perseguite in ragione delle peculiarità territoriali e delle tecniche adottate.

Si tratta di una novità importante, che investe la stessa struttura delle fonti, confermando la tendenza – anche in ambito europeo – verso una legislazione multilivello, nella quale diversi soggetti cooperano nel processo normativo, in una relazione che alla tradizionale dimensione gerarchica accompagna decisivi profili di competenza, declinati nell'ambito del canone di sussidiarietà.

Alle novità nei contenuti assegnati all'attività agricola rispetto a quelli identificati pochi anni fa in sede di Mtr, si accompagnano novità rilevanti di metodo nella regolazione.

Ne risulta una conferma del ricorso agli strumenti propri del *diritto regolatorio*, che per un verso accentra quale garanzia di unità dell'ordinamento giuridico europeo, ma nel contempo disegna una *centralizzazione regolatoria* flessibile, dinamicamente articolata a livello territoriale.

Si è parlato in altra occasione di *Codici europei dell'agricoltura* (Albisin-

¹² V. l'art.5 e l'Allegato IV del Regolamento n.1782/2003.

ni, 2011), sottolineando che l'Europa si va facendo anche attraverso l'adozione di *codici*, non di semplici testi unici, o di compilazioni di testi esistenti, ma di corpi disciplinari sistematicamente ordinati.

Oggi siamo in presenza di un passaggio ulteriore nell'elaborazione del modello, con proposte che prevedono l'adozione di tre o quattro Codici dell'agricoltura europea, ma che nella centrale definizione di attività agricola esprimono una dimensione plurilivello, chiamando gli Stati membri a partecipare ad un processo conformativo dislocato su più livelli attraverso integrazioni progressive.

In altre parole: l'unificazione definitoria nel suo stesso porsi sancisce e valorizza una riconosciuta valorizzazione delle possibili differenti declinazioni della definizione, pur unitaria.

5. La nuova figura dell'agricoltore attivo: la confusione fra profili soggettivi ed oggettivi

Proprio il modello definitorio, centralizzato ma multilivello, unitario ma flessibile, adottato per l'*attività agricola*, induce a considerazioni critiche in riferimento ad un'altra centrale definizione contenuta nella proposta di regolamento sui pagamenti diretti: quella relativa all'*"active farmer"* o *"agricoltore in attività"*, di cui all'art.9 della proposta.

Questo articolo ha conosciuto numerose versioni negli ultimi mesi, anche significativamente diverse tra loro. Sicché ogni analisi è necessariamente provvisoria, in attesa di verificare nei prossimi mesi gli esiti del confronto con il Consiglio ed il Parlamento.

Secondo l'ultimo testo disponibile:

«1. Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, se ricorre una delle seguenti condizioni:

(a) se l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente, oppure

(b) se le loro superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e se esse non svolgono su tali superfici l'attività minima stabilita dagli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c).

2. Il paragrafo 1 non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5 000 EUR per l'anno precedente.

3. È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati in conformità all'articolo 55 al fine di stabilire:

(a) i criteri per determinare l'importo di pagamenti diretti pertinente ai fini dei paragrafi 1 e 2, in particolare nel primo anno di assegnazione di diritti all'aiuto, laddove il valore dei diritti all'aiuto non sia stato ancora fissato definitivamente, e nel caso dei giovani agricoltori;

*(b) le eccezioni alla regola che impone di tenere conto delle ricevute relative all'anno fiscale più recente, laddove tali cifre non siano disponibili, e
(c) i criteri per determinare se le superfici agricole di un agricoltore debbano essere considerate principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione.»*

Questa disposizione, per la quale l'erogazione dei pagamenti diretti è limitata ai soli *agricoltori attivi*, modifica radicalmente il tradizionale impianto del primo pilastro, per il quale da sempre gli aiuti alla produzione o i pagamenti diretti sono stati erogati in ragione di parametri oggettivi, fossero essi accoppiati (come nei vecchi aiuti alla produzione) o disaccoppiati (a far tempo dalla riforma Fischler), prescindendo dalle qualità soggettive dei beneficiari.

L'approccio tradizionale era quello del noto pensiero maoista, per il quale non importa il colore del gatto; importa che il gatto prenda i topi.

Ben diverso – come è noto – è stato l'approccio seguito per il secondo pilastro. Tuttavia anche in questo caso il percorso evolutivo della disciplina comunitaria era stato nel senso di operare per congruità agli obiettivi perseguiti, e non per necessaria adesione ad un prefissato modello soggettivo. Così, a far tempo dalla politica delle strutture, abbiamo assistito prima all'introduzione del modello esclusivo dell'Imprenditore agricolo a titolo principale (Iatp), poi all'estensione all'agricoltore che gestisca un'azienda multifunzionale con impegno parziale nell'attività strettamente agricola¹³, ed infine alla sostituzione della figura dello Iatp con il riferimento all'azienda agricola che dimostri redditività, rispetti requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, e il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate¹⁴, così sostituendo al modello unico della direttiva n.159/72, ed ai plurimi modelli degli anni '80, una libertà di conformazione soggettiva misurata per congruità all'obiettivo.

In realtà elementi soggettivi di ammissibilità erano stati anticipati, di recente, già dal regolamento n.73/2009, che nel sostituire il regolamento n.1782/2003 per dichiarate “*ragioni di chiarezza*”¹⁵, aveva introdotto, all'art.28, una disposizione fortemente innovativa, prevedendo:

«2. A decorrere dal 2010, gli Stati membri possono stabilire adeguati criteri oggettivi e non discriminatori per garantire che non siano concessi pagamenti diretti a una persona fisica o giuridica:

a) le cui attività agricole costituiscano solo una parte irrilevante delle sue attività economiche globali; o

¹³ Con l'art.1(2), 2) a) del Regolamento (Cee) n.3808/89 del Consiglio del 12 dicembre 1989, che modifica il Regolamento (Cee) n.797/85.

¹⁴ Art. 5 del Regolamento (Ce) n.1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

¹⁵ Così il secondo considerando del Regolamento n.73/2009, lì ove si insiste anche su dichiarate esigenze di “*semplificazione*”.

b) la cui attività principale o il cui obiettivo sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola.»

La norma prevedeva che gli Stati membri «*possono stabilire*», con ciò introducendo una facoltà e non un obbligo; facoltà che di fatto è rimasta inutilizzata.

Ma è stata facile previsione, all'epoca dell'introduzione di questa facoltà, osservare che – come in precedenza con la previsione degli istituti della modulazione e della condizionalità – eravamo in presenza di un meccanismo di innovazione normativa consolidato. In una prima battuta i regolamenti comunitari introducono facoltà per gli Stati membri, in seconda battuta le facoltà diventano dati obbligatori e sistematici (Albisinni, 2010). Le definizioni mettono gambe, si radicano.

Va detto che questa disposizione era stata elaborata al fine di evitare condizioni di ingiustificata rendita fondiaria, favorite da una disciplina del regime unico di pagamento che ancora all'epoca del regolamento del 2009 qualificava come attività agricola anche il semplice mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali, in assenza di ogni esplicito collegamento con un'attività produttiva, quanto meno potenziale.

Il quadro – come si è già osservato – è profondamente mutato con le nuove proposte della Commissione.

La nuova definizione di *attività agricola*, richiedendo lo svolgimento di «*un'attività minima che gli Stati membri definiscono*», ove correttamente utilizzata ed applicata, consente infatti di escludere in radice i meccanismi di rendita consentiti dai regolamenti n.1782/2003 e n.73/2009.

In questo senso il requisito fissato dalla lettera (b) del par. 1 dell'art.9 della proposta, con il richiamo alla «*attività minima fissata dagli Stati membri*» appare coerente con la definizione di base di *attività agricola*, mirando a garantire lo svolgimento *oggettivo* dell'*attività* richiamata dalla stessa rubrica dell'art.9.

Ben diverso invece il requisito di cui alla lett. a) del par.1 del medesimo articolo, lì ove richiede che «*l'importo annuo dei pagamenti diretti sia superiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole*».

Il criterio, paradossalmente, finisce per penalizzare le aziende piccole e medie.

Considerato che i pagamenti diretti sono commisurati alla superficie, l'imprenditore agricolo titolare di un'azienda di superficie piccola o media, percepirà per *default* aiuti modesti; e se questo imprenditore integrerà (spesso necessariamente, proprio in ragione delle dimensioni aziendali) i proventi da attività agricole con proventi da attività non agricole, potrebbe non riuscire a rispettare la percentuale del 5% come sopra fissata.

Si aggiunga che il riferimento della norma ai «*proventi totali da attività non agricole*» va letto, allo stato, alla luce della definizione di attività agricola contenuta nell'art.4 della proposta di regolamento in esame; dunque con

riferimento alle sole attività primarie di coltivazione o allevamento, escluse le attività connesse di trasformazione o, ad esempio, quelle di agriturismo. Non valgono infatti i criteri nazionali di determinazione del reddito, ma quelli contenuti nel regolamento di qualificazione delle attività.

Diventa quindi ancora più difficile, e spesso nei fatti impossibile, che un imprenditore agricolo pluriattivo, o semplicemente titolare di un'azienda agricola multifunzionale, nella quale svolge attività di trasformazione e di agriturismo, possa rientrare nei parametri percentuali richiesti.

Al contrario, il proprietario di estese superfici fondiari, come tale beneficiario di un elevato importo complessivo di pagamenti diretti rapportati alla superficie, il quale non svolga attività connesse, potrà ben più facilmente rientrare nella percentuale richiesta¹⁶.

Il criterio contenuto nell'attuale testo dell'art.9 non sembra dunque garantire in alcun modo che gli effettivi beneficiari dei pagamenti diretti siano coloro che sono *attivamente* impegnati nelle attività agricole.

E l'attuale definizione di agricoltore attivo – nella misura in cui fa derivare un criterio di qualificazione non da ciò che si fa in azienda (come bene osservano De Filippis e Frascarelli) ma da un dato esterno, cioè da quello che si fa al di fuori dell'attività agricola (tra l'altro con un incerto riferimento alle entrate, e non ai redditi) – determina esiti per sé contraddittori.

La contraddittorietà e potenziale ingiustizia di tali esiti non sembra esclusa neppure dalla previsione contenuta nel par.2 dell'art.9 della proposta, secondo cui: «*Il paragrafo 1 non si applica agli agricoltori che hanno percepito pagamenti diretti per un importo inferiore a 5.000 euro per l'anno precedente*».

Il testo attuale, invero, esonererebbe gli agricoltori che hanno percepito meno di 5.000 euro non solo dal requisito soggettivo reddituale (con disposizioni condivisibile, proprio per la difficoltà di rispettare tale requisito da parte di chi percepisca modesti importi a titolo di pagamenti diretti), ma anche dal requisito oggettivo dello svolgimento della *attività minima stabilita dagli Stati membri*. E l'esonero dal requisito oggettivo appare in diretta contraddizione con la stessa essenziale definizione di attività agricola contenuta nell'art.4 della proposta.

Si aggiunga che, almeno nel nostro Paese, la stragrande maggioranza dei pagamenti diretti erogati a far tempo dalla riforma Fischler si attesta al di sotto del limite dei 5.000 euro annuali (Frascarelli, 2011). Sicché mantenere l'attuale formulazione del par.2 dell'art.9 rischierebbe di vanificare in larga misura gli obiettivi di recupero di una prospettiva produttiva, enunciati nelle relazioni introduttive alle diverse proposte.

¹⁶ A modo di semplice esempio, è sufficiente considerare che – sulla base dell'attuale formulazione dell'art.8 in esame – il beneficiario di pagamenti diretti per 30.000 euro l'anno potrà rientrare nei parametri richiesti, purché i proventi dalle attività non agricole non superino i 600.000 euro l'anno.

In realtà lo stesso impianto del regolamento sembra offrire una possibile soluzione, che consenta di declinare i requisiti necessari per il riconoscimento del diritto al pagamento in ragione di parametri, anche soggettivi, coerenti con la pluralità delle forme organizzative in agricoltura nei diversi Stati membri, in particolare chiamando gli Stati – nell’esercizio della loro competenza concorrente e nel rispetto del canone di sussidiarietà – ad integrare nel concreto le fattispecie applicative, così come previsto nell’art.4(1) c) in riferimento alla definizione della «attività minima» richiesta per dar luogo ad attività agricola.

Nell’ambito di una previsione siffatta si potrebbe anche individuare una relazione, non fra «importo annuo dei pagamenti diretti» e «proventi totali ottenuti da attività non agricole», ma piuttosto fra “importo annuo dei pagamenti diretti» e «proventi totali ottenuti da attività agricole quali definite all’art.4(1) c)», così riportando il criterio di qualificazione all’interno di ciò che si fa nell’azienda agricola.

Ancora due brevi considerazioni sulla semplificazione. Nel sistema complessivo delle misure proposte non sembra realizzata appieno quella semplificazione, che pure è indicata come obiettivo centrale nella relazione introduttiva.

Lo spaccettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti¹⁷, il primo ed il secondo dei quali sembrano in realtà legati ad un unico presupposto¹⁸, l’inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati ad politiche territoriali non produttive ed a qualità soggettive non paiono esprimere né semplificazione, né compiuta coerenza rispetto alle dichiarate ragioni della *food security*.

6. Sviluppo rurale e partenariato

A me sembra che la proposta di regolamento sullo Sviluppo rurale, al di là delle modifiche di impianto e dell’abbandono del meccanismo degli Assi e dell’adozione di un sistema basato su alcune Priorità (Sotte, 2011), segni sul piano istituzionale un passo indietro quanto alla definizione di meccanismi di *governance* uniforme.

Il piano strategico nazionale, espressamente richiesto dal Regolamento n.1698/2005¹⁹ che aveva in ciò significativamente innovato rispetto al Regolamento n.1257/1999, non è più previsto come atto necessario. Si lascia agli Stati membri, che presentano programmi regionali, la facoltà di scegliere se presentare anche una disciplina nazionale contenente gli elementi comuni a tali programmi²⁰.

Si torna dunque al tema cruciale del rapporto fra diritto ed economia, fra strumenti di governo giuridico e di governo economico.

¹⁷ Cfr. l’art.1, lett. b) della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

¹⁸ Cfr. l’art.29 della proposta di regolamento sui pagamenti diretti.

¹⁹ V. gli artt. 11 e 12 del Regolamento n.1698/2005.

²⁰ V. l’art.7(3) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

Nelle ultime proposte si opera nel senso dell'unificazione attraverso Codici europei contenenti definizioni uniformi²¹ (prescindendo a questi fini dalla qualità o coerenza delle definizioni, ma prendendo comunque atto dell'unificazione che ne segue), ma ci si ritrae dalle scelte di *governance*, che vengono ulteriormente localizzate, anche sotto il profilo procedimentale.

Il regolamento del 2005 sullo sviluppo rurale, innovando rispetto a quello del 1999, aveva definito le procedure di consultazione per l'elaborazione, adozione, e implementazione dei Psr, ed aveva individuato i soggetti legittimati a partecipare al procedimento, richiamando i principi di *complementarietà*, *sussidiarietà*, e *partenariato*, dando di quest'ultimo puntuale declinazione:

– nell'art.6, che chiama gli Stati membri a coinvolgere, sia nel piano strategico nazionale, che nei programmi di sviluppo rurale, oltre a:

«a) gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti, anche:

b) le parti economiche e sociali,

c) qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative, incluse quelle ambientali, e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne»²²;

precisando che:

«Il partenariato interviene nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione e sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli stati membri coinvolgono tutti i partner appropriati nelle varie fasi della programmazione, compatibilmente con le scadenze fissate per ciascuna fase»²³,

e nell'art.11, lì ove prevede che:

«Il piano strategico nazionale garantisce la coerenza tra il sostegno comunitario allo sviluppo rurale e gli orientamenti strategici comunitari, nonché il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. I piani strategici nazionali rappresentano uno strumento di riferimento per la programmazione del FEASR. Essi sono attuati attraverso i programmi di sviluppo rurale».

L'assetto formale, oltre che quello materiale, della disciplina del governo dell'agricoltura nel nostro Paese, era stato conformato in misura significativa dalle scelte espresse nel regolamento sullo sviluppo rurale del 2005, ove si consideri che ai sensi del testo riformato dell'art.117 della Costituzione: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

²¹ V. l'art.2 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

²² Cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art.8 del reg. (Ce) n.1260/1999.

²³ Art. 6, par.3, reg. (Ce) n.1698/2005.

In altre parole, Stato e Regioni, e più in generale tutti soggetti istituzionali di governo dell'agricoltura, non potevano ignorare le prescrizioni del regolamento del 2005 sullo sviluppo rurale, quanto ai procedimenti, alle competenze ed ai soggetti, espressione delle parti economiche e sociali e della società civile, cui era stata riconosciuta esplicita legittimazione «*nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale*»²⁴.

Il mancato rispetto di tale principio, e delle esplicite regole di legittimazione e di procedimento che da esso traevano origine, poteva inficiare la stessa legittimità dei provvedimenti nazionali e regionali di concreta declinazione delle scelte; con l'ulteriore conseguenza di una possibile sindacabilità di tali provvedimenti in sede giurisdizionale, poiché l'eventuale contrasto con principi e disposizioni introdotte dal regolamento comunitario poteva essere inteso come violazione di norme sulle fonti, alla stregua del richiamato testo vigente dell'art.117 della Costituzione.

Tutto ciò, la specifica individuazione degli *stakeholder*, legittimati come portatori di interessi esplicitamente riconosciuti e protetti, in qualche modo è scomparso dalla proposta di regolamento sullo sviluppo rurale oggi in discussione.

Si utilizzano formule quali quella del “partenariato al livello pertinente”²⁵, si ipotizzano forme di “*partenariato pubblico-privato*” nell'ambito delle attività Leader²⁶, si disegna un partenariato europeo per l'innovazione in collegamento con la Rete Rurale Europea di Sviluppo Rurale (Sotte, 2011), ma nella sostanza si pongono a disposizione alcuni riferimenti i cui contenuti sono tutti da definire ed appaiono evocati più che normati.

D'altro canto, se tutto ciò determina un possibile ampliamento degli spazi nazionali, e soprattutto regionali, risulterà decisiva la qualità dell'amministrazione pubblica dell'agricoltura, regionale oltre che centrale, nel nostro come negli altri Stati membri.

7. La nuova Ocm unica

Anche in materia di Ocm la prima novità, rilevante, investe il metodo adottato, con la presentazione della proposta di riforma della Ocm in unico contesto, unitamente alle proposte relative al primo e al secondo pilastro, ai controlli, ed al finanziamento della Pac.

Considerare la Ocm unica come capitolo di un progetto unitario, che divide tempi e logiche degli altri strumenti di regolazione e di intervento di

²⁴ Art. 6, par.3, reg. (Ce) n.1698/2005, cit.

²⁵ Art. 2(1), g) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

²⁶ Art. 44(2) della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale.

una Politica agricola complessivamente intesa, recupera indicazioni sistematiche, presenti già nell'originario Trattato istitutivo della Cee, ma sinora largamente trascurate, a fronte di atti normativi e di prassi, che conoscevano risposte separate e distinte per i versanti disciplinari della produzione e della commercializzazione.

Resta confermata la tendenza, introdotta già del regolamento del 2007²⁷, ad unificare in un unico testo le disposizioni prima contenute in decine di regolamenti distinti per filiere di prodotto (Costato, 2009), con quanto ne segue in termini di codificazione e unificazione degli istituti. È sufficiente in proposito ricordare il caso della Ocm vino, mantenuta separata in occasione della riforma del 2008²⁸, e dopo appena un anno collocata all'interno del testo consolidato della Ocm unica²⁹. È vero che nel 2009 le norme dell'Ocm vino del 2008 sono state trasferite all'interno dell'Ocm unica senza modifiche testuali. Ma dal punto di vista dell'impatto sulla concreta regolazione, trasferire una pluralità di disposizioni da un testo che costituisce un insieme in sé compiuto (il regolamento sul vino del 2008), ed inserirle all'interno di un più ampio e generale documento normativo, importa una modifica profonda anche se non immediatamente apparente, perché comporta che l'interpretazione e l'applicazione vanno fatte sulla base dei principi unitari desumibili dal documento normativo inteso nella sua interezza.

Viene altresì confermato, e per certi versi accentuato rispetto al testo del 2007 in ragione del ricorso al nuovo istituto degli *atti delegati* che affianca ed integra il potere di adottare *atti di esecuzione*³⁰, l'ampliamento degli spazi di regolazione assegnati alla Commissione da un atto generale, che prevalentemente (e, direi, necessariamente, per interna logica) si pone come regolamento di principi più che di singole prescrizioni.

I poteri della Commissione, pur assistita dal comitato di cui al Regolamento (Ue) n.182/2011, sono assai penetranti, e vanno dalle caratteristiche dei prodotti, alla pezzatura, al nome commerciale, all'etichettatura, alle denominazioni, all'origine ed alla provenienza.

Un'ulteriore significativa novità (a fianco delle misure di intervento sui mercati – Canali, 2011) investe i contenuti potenziali della disciplina che concretamente deriverà dall'approvazione della proposta di nuovo regolamento; novità che a mio avviso richiederebbe un'attenta riflessione anche da parte del Parlamento Europeo, chiamato ad attribuire alla Commissione Europea

²⁷ V. il Regolamento (Ce) del Consiglio n.1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico Ocm).

²⁸ Regolamento (Ce) del Consiglio del 29 aprile 2008, n.479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti.

²⁹ Con il Regolamento (Ce) del Consiglio del 25 maggio 2009, n.491/2009.

³⁰ V. *supra* par. 1.3.

deleghe di notevole ampiezza e con un orizzonte temporale indeterminato³¹.

Dal complessivo testo della proposta emerge infatti un orizzonte di crescente e progressiva globalizzazione della disciplina dei mercati agroalimentari, senza che sia chiaramente esplicitata la relazione fra tale orizzonte e l'obiettivo di sostenere la *food security* e l'industria agroalimentare europea; obiettivo che pure è espressamente dichiarato nelle premesse della proposta di riforma della Ocm unica (così come nelle premesse delle altre coeve proposte di riforma della Pac)³².

Questo orizzonte trova esemplare rappresentazione nelle disposizioni che riguardano le norme di commercializzazione dei prodotti agricoli³³.

Per essere venduti nei mercati europei i prodotti devono essere conformi alle norme di commercializzazione fissate con specifiche direttive o adottate dalla Commissione³⁴.

Tale generale principio trova però una deroga importante in una disposizione fortemente innovativa prevista dalla proposta di nuovo regolamento qui in commento, non esistente nel testo ad oggi vigente di Ocm unica; disposizione secondo la quale i prodotti conformi alle norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'Unece sono considerati d'ufficio conformi alle norme europee di commercializzazione³⁵ e sono pertanto liberamente commerciabili in Europa, salvo che la Commissione Europea non decida di introdurre deroghe all'operare di tale disposizione³⁶.

I possibili esiti in termini di *sovranità agroalimentare europea* sono significativi e vanno ben oltre i meccanismi istruttori e decisorie europei tradizionali, per i quali le norme adottate delle organizzazioni internazionali sono state sin qui prese in considerazione dalla Commissione e dal Consiglio nelle proprie deliberazioni, ma sempre ed esclusivamente nell'ambito di una previa decisione esplicita. In assenza di che le norme delle organizzazioni internazionali sono rimaste raccomandazioni di *soft law* non cogenti.

Con le nuove disposizioni proposte in tema di Ocm unica, invece, le norme adottate dalla *Codex Alimentarius Commission* e dall'Unece potranno entrare nell'ordinamento giuridico europeo, acquistando i caratteri della *hard law*, in assenza di previa esplicita decisione di accettazione da parte delle istituzioni europee.

In altre parole: organizzazioni internazionali, che non rispondono a criteri di legittimazione democratica e di diretta sindacabilità, e la cui *accountability*

³¹ V. artt. 160 e 161 della proposta di nuovo regolamento sulla Ocm unica.

³² V. *supra* par. 1 e 3.

³³ Titolo II, Cpo I, Sezione I, della proposta di nuovo regolamento sulla Ocm unica.

³⁴ Art. 56(1)(2) della proposta di nuovo regolamento sulla Ocm unica.

³⁵ Art. 56(3) e Allegato V della proposta di nuovo regolamento sulla Ocm unica.

³⁶ Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla Ocm unica.

è stata in più occasioni valutata criticamente, potranno adottare norme, cui i cittadini europei saranno direttamente soggetti.

La disposizione contenuta nella proposta di nuova Ocm unica, infatti, definisce regole di produzione normativa, che non passano per un filtro necessario, né del Consiglio né del Parlamento Europeo, ma soltanto della Commissione. Ed ove la Commissione non ritenga di esercitare il proprio potere di deroga o di eccezione, le norme adottate dai richiamati organismi internazionali saranno di diretta applicazione in Europa.

Mentre nel caso dell'esercizio dei poteri delegati, il Parlamento Europeo può – entro il termine fissato nell'atto legislativo di delega, sia pure a maggioranza assoluta dei propri membri – negare il consenso, ed in tal caso l'atto delegato non entra in vigore³⁷; nel caso di mancato esercizio da parte della Commissione dei poteri delegati per l'eventuale introduzione di deroghe o eccezioni alle norme delle organizzazioni internazionali³⁸, il Parlamento non ha questo potere.

8. Un confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica

In esito ad una prima sommaria analisi dello strumentario giuridico che caratterizza le proposte della Commissione (analisi necessariamente provvisoria e tentativa, in ragione della non definitività dei testi), sembra di dover prendere atto che le novità nelle misure proposte sono complessivamente ben maggiori di quanto poteva apparire qualche mese fa ad una prima lettura; e sono novità rilevanti sia nel metodo che nei contenuti, non sempre tra loro coerenti ed omogenei.

La chiave che unifica queste novità è probabilmente quella del confronto fra le ragioni della politica e le ragioni della tecnica.

Una politica così complessa, come la politica di governo dell'agricoltura e dell'agroalimentare di 27 Paesi tra loro assai diversi, deve delegare almeno in parte alla tecnica decisioni, che di fatto operano arbitraggi fra interessi non necessariamente omogenei.

La sollecitazione che sembra di poter rivolgere al Parlamento Europeo in sede di esame e discussione delle proposte, è che quanto meno questa delega alla tecnica sia manifesta e dichiarata, e conseguentemente trasparente e sindacabile.

³⁷ Art. 290 Tfu.

³⁸ Art. 57 della proposta di nuovo regolamento sulla Ocm unica.

INTERVENTI



Nel mio intervento vorrei fare due cose: esprimere un giudizio sulle proposte della Commissione – sia su quelle relative al bilancio 2014-2020 che su quelle relative alla riforma delle politiche per l'agricoltura – e ragionare su cosa ci aspetta, dal punto di vista del negoziato e di quello che ci sarebbe da fare nel nostro Paese.

Per quanto riguarda le proposte della Commissione, la prima questione sulla quale soffermarsi è, naturalmente, quella della riduzione delle risorse finanziarie per le politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Fabrizio De Filippis ha ricordato che per l'Italia si prevede una riduzione di poco meno del 20% in termini reali. È questo un taglio molto alto? È un taglio tutto sommato contenuto, soprattutto rispetto agli scenari paventati? Non so. Di certo è un taglio che, a mio avviso, non può non essere giudicato consistente.

Va anche detto che la proposta di redistribuzione delle risorse tra i Paesi membri della Commissione non ha nulla a che vedere con un principio di equità; una distribuzione più uniforme degli aiuti per ettaro nei Paesi membri non implica affatto, di per sé, una distribuzione delle risorse più equa. Né, in generale, sarebbe stata più equa una redistribuzione basata su criteri diversi, compresi quelli proposti dall'Italia. Per valutare l'equità della distribuzione della spesa della Pac tra i territori o tra le imprese ci sarebbe bisogno di un criterio cui fare riferimento, sarebbe necessario conoscere lo specifico obiettivo pubblico perseguito attraverso la Pac, e questo obiettivo – per quanto paradossale possa apparire – non è oggi facilmente identificabile. Di certo il criterio di redistribuzione delle risorse proposto dalla Commissione penalizza l'Italia, mentre altri criteri avrebbero generato una distribuzione a noi più favorevole, ma non sarebbero comunque stati più equi. Peraltro, va anche detto che la richiesta dei nuovi Stati membri dell'Unione Europea di una modifica dell'attuale distribuzione delle risorse tra i Paesi – essendo questa priva di giustificazioni (perché gli obiettivi perseguiti dalla Pac restano oggi definiti in maniera assai ambigua) – appare una richiesta legittima.

Per quanto riguarda le proposte della Commissione relative agli strumenti della nuova Pac, se esse diventassero la riforma (non dobbiamo dimenticare che stiamo discutendo solo una proposta, non la riforma della Pac) disegneranno, a mio avviso, una riforma che conserverebbe molto dell'impianto delle politiche attuali, anche se con qualche innovazione (non stravolgente, ma certamente significativa). Il giudizio sul "conservatorismo" della proposta

* *Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria.*

di riforma che abbiamo davanti va valutato tenendo anche conto delle proposte alternative che sono emerse nei mesi scorsi. Nel dibattito che si è sviluppato ci sono stati *stakeholder*, rappresentanti interessi più ampi di quelli settoriali, convinti che sia arrivato il momento di riformare radicalmente la Pac per traghettarla verso una politica destinata quasi esclusivamente a sostenere la produzione di beni pubblici; una Pac, quindi, molto mirata verso territori o aziende specifiche, prevalentemente basata su un approccio “contrattuale” (aiuti solo alle imprese che si impegnano a produrre specifici beni pubblici prefissati, aiuti il cui ammontare dovrebbe essere direttamente legato alla quantità di beni pubblici prodotti e/o al costo necessario a produrli). Gli interessi interni al settore hanno sostenuto tesi completamente diverse. Basti pensare alle voci che si sono levate a sostegno della necessità di un ritorno al passato della Pac, ad esempio, nel dibattito in Francia: più politiche “accoppiate” (molte di più di quelle previste nelle proposte legislative) e l’introduzione nella Pac di aiuti anticiclici (pagamenti diretti alle imprese inversamente proporzionali all’andamento dei prezzi). Tra queste due proposte estreme, entrambe con scarse possibilità di concretizzarsi, avremmo potuto avere una proposta di riforma della Pac da parte della Commissione “forte”, relativamente vicina ad una di esse. Quella che invece abbiamo sul tavolo oggi è una proposta che sceglie di conservare gran parte della Pac attuale, senza rimettere in discussione l’impianto delle politiche agricole uscite dalla riforma Fischler e dall’*Health check*, una proposta “conservatrice”, appunto.

Sul *greening* dei pagamenti diretti sono d’accordo con Fabrizio De Filippis. Così com’è definito nelle proposte legislative non è altro che un rafforzamento della condizionalità attuale. Va ricordato che la proposta della Commissione prevede una modifica anche della condizionalità relativa al pagamento cosiddetto “di base”, rendendola meno “forte”: la proposta è di ridurre il numero dei regolamenti che l’azienda deve rispettare per poter avere accesso agli aiuti.

Nelle relazioni presentate in questo *workshop*, il *greening* degli aiuti diretti è stato fortemente criticato dal punto di vista della sua capacità di determinare benefici ambientali. Non sono sicuro di condividere questi giudizi. Mi sembra, ad esempio, che le organizzazioni ambientaliste si siano espresse positivamente sull’introduzione degli aiuti “verdi” proposti dalla Commissione. La loro critica, semmai, è che si va nella direzione giusta, ma che si fa ancora troppo poco, soprattutto visto l’ammontare delle risorse finanziarie impiegate. Di tutt’altra natura, all’estremo opposto, le critiche delle imprese agricole: la proposta della Commissione relativa al *greening* sarebbe inaccettabile perché determinerebbe un aumento dei costi di produzione e, quindi, una riduzione della competitività delle imprese. Questo è certamente vero. Ma se una parte degli aiuti alle imprese è giustificata dalla produzione da parte loro di beni pubblici ambientali, questa dovrà necessariamente avere un impatto sulle

attività delle imprese e sui loro costi di produzione, perché le imprese saranno chiamate a modificare i loro comportamenti rispetto a quelli determinati esclusivamente sulla base dei loro interessi privati. È proprio in cambio di queste modifiche dei loro comportamenti in grado di determinare la produzione di benefici ambientali per i quali la collettività è disposta a pagare, e perché essi determinano una riduzione del reddito delle imprese, che si propone l'erogazione di un aiuto finanziario! In questo senso, mi sembra curioso che si obietti al fatto che le aziende possano dover sostenere dei costi aggiuntivi. La questione che meriterebbe di essere discussa – ovviamente se accettassimo la motivazione che giustifica l'introduzione degli aiuti diretti “verdi” – è secondo me un'altra: l'aiuto che l'azienda riceverà è in grado di compensare i costi aggiuntivi che dovrà sostenere per fare quello che le viene richiesto?

Quali sono gli elementi positivi che, a mio giudizio, emergono dalle proposte legislative della Commissione? Sicuramente l'introduzione di misure a sostegno dell'inserimento di giovani agricoltori. Per quel che riguarda le misure proposte per le “piccole aziende”, esse determinerebbero benefici consistenti in termini di semplificazione delle procedure e riduzione dei costi amministrativi, sia per le aziende che per il settore pubblico, e sappiamo bene che – quando parliamo di “piccole aziende” così come le definisce la Commissione – per l'Italia si tratta di una fetta molto consistente delle aziende agricole. Un aspetto delle proposte legislative che non è stato evidenziato fin qui, e che io considero una delle novità positive, è la possibilità di introduzione di un fondo mutualistico cofinanziato dall'Unione Europea, cui le aziende ricorrerebbero in situazioni di crisi. Un'altra novità, questa volta al di fuori delle politiche agricole e delle risorse finanziarie a queste dedicate, sono gli aiuti per l'aggiustamento strutturale delle aziende colpite negativamente dagli effetti della globalizzazione. In altre parole, nel caso in cui l'Unione Europea riduca ulteriormente le sue barriere di protezione alla frontiera (per esempio, come risultato della stipula di accordi di preferenza commerciale), sarà possibile intervenire per aiutare le aziende dei settori più direttamente colpiti a realizzare investimenti strutturali in grado di aiutarle a tornare ad essere competitive. A questo riguardo, se mi è consentita una parentesi, mentre nel nostro Paese si discute di questioni che, a mio avviso, sono tutto sommato relativamente marginali – come la definizione degli “agricoltori attivi” o l'introduzione di un ammontare massimo degli aiuti diretti che possono essere pagati ad una singola impresa – prima della fine dell'anno l'Unione Europea probabilmente firmerà un accordo di libero scambio con l'Ucraina, un accordo che avrà effetti certamente non trascurabili sui sistemi agricoli italiani (alcuni positivi, altri negativi). Un altro elemento delle proposte della Commissione che valuto molto positivamente è l'attenzione che viene destinata agli investimenti in ricerca e sviluppo ed alla necessità di sostenere il processo di adozione delle

innovazioni da parte delle imprese. Per molti di questi elementi positivi rintracciabili nelle proposte della Commissione il problema è però che le risorse finanziarie messe a loro disposizione sono assai limitate. Quindi, il mio giudizio su questi nuovi strumenti è positivo, ma le risorse messe a loro disposizione appaiono, a mio giudizio, insufficienti a garantirne l'efficacia.

Ci sono poi aspetti delle proposte legislative su cui non riesco a dare, in astratto, un giudizio. È questo il caso, ad esempio, del previsto aumento degli aiuti "accoppiati". Il problema è che, di per sé, gli aiuti accoppiati possono essere utilizzati in maniera, diciamo così, "virtuosa" (per esempio, per perseguire il mantenimento di un'attività produttiva in aree in cui questa non è più economicamente giustificata). La questione in questo caso è quella di come (anche sulla base dell'esperienza...) ci aspettiamo che verrà utilizzata in Italia questa opportunità. Se saremo in grado di selezionare sistemi specifici di imprese, specifici territori, specifici comparti nei quali con aiuti "accoppiati" saremo in grado di perseguire obiettivi utili dal punto di vista collettivo, benissimo. Se, invece, nell'utilizzazione di queste risorse non dovessimo riuscire a realizzare scelte di *targeting* efficaci, allora non ne faremmo un buon uso.

Quanto alle misure per gli interventi in caso di crisi, non dobbiamo dimenticare che l'aumento della volatilità dei prezzi è il risultato delle riforme delle politiche agricole che si sono succedute; è quindi legittimo che si chieda alle nuove politiche di prevedere adeguate misure di intervento nelle situazioni di crisi. Quelle previste nelle proposte legislative sono sufficienti? Il fondo mutualistico, come ho già detto, mi sembra una novità interessante. Sarei interessato a sentire l'opinione delle imprese, che sin qui è mancato. Si tratta di uno strumento per il quale possiamo ipotizzare un'utilizzazione efficace anche a "casa nostra"?

Il mio giudizio è che l'estensione delle Organizzazioni dei Produttori anche a settori diversi dall'ortofrutta non sia, di per sé, in grado di garantire il necessario riequilibrio della distribuzione del potere di mercato lungo le filiere a favore delle imprese agricole. Inoltre, se penso alle luci ed alle molte ombre dell'esperienza delle Op nel nostro Paese, mi chiedo in che misura dobbiamo aspettarci di essere in grado di estenderne l'uso in modo da riuscire ad aiutare in maniera efficace le imprese a far valere meglio le loro ragioni nei difficili rapporti con i soggetti economici a valle.

Nelle proposte della Commissione è presente anche un forte aumento degli spazi decisionali nazionali nell'applicazione delle politiche comunitarie per l'agricoltura, sia dal punto di vista della distribuzione delle risorse a disposizione di ciascun Paese tra i diversi strumenti, sia dal punto di vista delle scelte relative a se e come applicare alcuni degli strumenti. La capacità mostrata dall'Italia di utilizzare efficacemente i margini di decisione nazionale sull'implementazione delle politiche comunitarie, per "piegarle" alle specificità del-

le nostre agricolture, ha in passato mostrato gravi limiti. Sarebbe utile agire sin d'ora per individuare le scelte che, presumibilmente, saremo chiamati a compiere, e prepararci ad esse; la metà del 2013 può oggi sembrare una data molto lontana, ma – per la quantità e la qualità delle decisioni che dovremo prendere – non è così. Condizione necessaria (di certo, non sufficiente...) per delle buone decisioni è disporre di una base informativa adeguata e avere avuto modo di discuterne per tempo, non in maniera relativamente estemporanea nell'immediatezza delle scadenze.

La mia opinione è che questa riforma porti una semplificazione dell'applicazione della Pac. Non mi spaventa l'aumento dei controlli che potrebbe derivare dall'introduzione del *greening*. Oltretutto, la proposta prevede una progressiva riduzione delle attività di controllo in quei Paesi in cui nella prima fase il numero dei controlli con esito positivo risulti relativamente basso.

Un elemento delle proposte della Commissione che, invece, dovrebbe suscitare la nostra preoccupazione è lo spostamento nel secondo pilastro di molti strumenti che, a me pare, non abbiano molto a che vedere con lo sviluppo rurale. Franco Sotte sottolineava con disappunto come non ci sia stato un aumento delle risorse destinate al secondo pilastro. Io andrei anche oltre: nel momento in cui ci ritrovassimo nel secondo pilastro strumenti che non appaiono – almeno direttamente – legati allo sviluppo delle aree rurali, è chiaro che le politiche “genuinamente” rivolte allo sviluppo rurale avrebbero a disposizione meno risorse.

Infine, cosa dobbiamo aspettarci dal negoziato e che cosa dobbiamo (e possiamo) fare “a casa nostra”?

La questione delle risorse finanziarie è sicuramente rilevante, però – forse perché guardo il mondo da un ufficio in un'università e non dal punto di vista di un'impresa – non mi “riscalda” particolarmente. Mi piacerebbe che tutte le volte che, legittimamente, alziamo la voce per ottenere più soldi, o per non vedere ridotte la dotazione finanziaria della Pac nel nostro Paese, intervenissimo anche, con uguale vigore, per riuscire a spendere in maniera più efficace le (molte) risorse a nostra disposizione. Riuscire a conservare lo stesso ammontare di risorse, o poco meno, continuando a spenderle come abbiamo fatto sin qui – che io non giudico efficace neanche dal punto di vista degli interessi delle imprese del settore – non mi sembra un obiettivo di cui ci si possa dire soddisfatti. Comunque, detto questo, non c'è dubbio che tra gli obiettivi che dobbiamo porci c'è sicuramente quello di contenere quanto più possibile il previsto taglio delle risorse finanziarie.

Dal punto di vista di quel che c'è da fare a Bruxelles, è stato detto da chi mi ha preceduto che il negoziato parte adesso. Io non la vedo così. Il punto in cui siamo ci vede già a metà del guado, perché, per la prima volta, nel nuovo sistema di negoziazione diventato trilaterale (Parlamento, Commissione, Con-

siglio) le proposte della Commissione non sono della stessa natura di quelle alle quali eravamo abituati: la Commissione questa volta ha messo sul tavolo delle proposte che sono già il frutto di una prima – certo, non conclusiva – negoziazione con il Consiglio ed il Parlamento Europeo. Questo implica che i margini della negoziazione possibile sulle proposte legislative da parte della Commissione sono molto più ristretti rispetto a quelli delle analoghe fasi del passato. Certo, alcuni elementi della proposta di riforma potranno cambiare, e cambieranno, ma non mi aspetto che dalla negoziazione che vedrà protagonisti il Parlamento ed il Consiglio possano emergere cambiamenti radicali.

“Che fare” in Italia? Di nuovo, è assolutamente legittimo puntare a limitare la riduzione delle risorse finanziarie. Ma penso che sia anche utile (e possibile) andare oltre, chiedendo che nella distribuzione delle risorse tra gli strumenti delle politiche proposte aumenti la dotazione di quelle più direttamente legate alla crescita della competitività delle imprese: investimenti in ricerca e sviluppo; finanziamenti per aiutare le imprese ad adottare l’innovazione ed a farlo rapidamente; aiuti specifici per le “piccola aziende” di dimensioni relativamente più grandi; aiuti per gli aggiustamenti strutturali per ridurre gli effetti negativi dei processi di “globalizzazione”. La mia convinzione è che i sistemi delle imprese agricole ed agroindustriali del nostro Paese beneficerebbero da una riduzione delle risorse assorbite dagli aiuti diretti a favore di quelle destinate al sostegno di investimenti volti ad aumentarne la competitività – per la produzione e l’adozione dell’innovazione, per l’aggiustamento strutturale, per favorire la mobilità fondiaria, per rafforzare le filiere dei prodotti di qualità (Dop, Igp e biologico).

Non v’è dubbio che, dal punto di vista politico, la regionalizzazione sia il capitolo per noi più delicato. Angelo Frascarelli ci ha fatto spaventare, ipotizzando un aiuto regionalizzato su base nazionale. La mia opinione è che questa non sia un’ipotesi che possa concretizzarsi. A Bruxelles l’Italia ha sostenuto, e con successo, che non è ragionevole ipotizzare una “convergenza” degli aiuti diretti tra i Paesi che abbia come obiettivo un aiuto per ettaro uniforme per l’intera Unione Europea; perché mai dovremmo poi applicare a “casa nostra” esattamente questo principio estremo di regionalizzazione? Esistono studi – uno prodotto proprio nell’ambito del Gruppo 2013, altri dalla dottoressa Pupo d’Andrea dell’Inea – che forniscono informazioni sugli effetti per il nostro Paese di ipotesi di regionalizzazione diverse, consentendo di valutare la direzione e le dimensioni dei trasferimenti di ricchezza tra le imprese e tra i territori associate ad ipotesi diverse di regionalizzazione; a seconda delle scelte relative alla definizione delle “regioni” cambiano, e di molto, gli effetti redistributivi: essi saranno maggiori quanto più ampie e disomogenee saranno le “regioni”.

Come ho già detto, per prendere decisioni efficaci c’è bisogno di prepa-

rarsi, partendo in largo anticipo. Il che non vuol dire partire già domani con la discussione tra le Regioni su come applicare la regionalizzazione ma, piuttosto, partire in anticipo per avere a disposizione, quando servirà, una base informativa adeguata, per quantità e qualità, a consentirci di prendere le decisioni in maniera informata. Prepararci per bene alle decisioni che dovremo prendere vuol dire fare molto meglio di quanto siamo stati capaci di fare in passato. Va detto anche che la responsabilità non è soltanto della amministrazione pubblica, né soltanto della politica, ma coinvolge l'intero "sistema Italia". Responsabilità ricadono quindi anche sul sistema delle imprese e, in una certa misura, anche sulle istituzioni di ricerca e sulle università; le nostre responsabilità sono spesso state quelle di non aver dato spazio adeguato nei nostri programmi di ricerca a quelle utili per le decisioni da prendere e, quando lo abbiamo dato, di non essere stati in grado di comunicarne efficacemente i risultati a *stakeholder* e *policy maker*.

GIUSEPPE BLASI*

Con il mio intervento non pretendo di rispondere alle numerose problematiche sollevate con le relazioni che mi hanno preceduto, anche perché siamo solo all'inizio di un negoziato lungo e complesso, e non c'è stato tempo per condividere le posizioni negoziali. Cerco però di affrontare una serie di questioni che ritengo rilevanti, rimanendo nel settore di mia competenza, che è quello delle politiche strutturali e di sviluppo rurale.

Partiamo dal fatto che la proposta di riforma della Pac non fa altro che confermare l'attuale impianto, basato su due pilastri. Lo faccio rilevare perché nei mesi scorsi si è sentito parlare anche di un terzo pilastro, ma forse si è trattato solo di una fuga di notizie gestita ad arte per alimentare il dibattito.

Da questo punto di vista, quindi, la proposta di riforma presentata dalla Commissione europea è molta conservativa; lo è perché non tocca alcuni problemi storici, più volte segnalati, come la complementarità tra Organizzazioni comuni di mercato (Ocm) e Programmi di sviluppo rurale (Psr). Di fatto, si continuano ad ignorare i problemi di convivenza tra Psr regionali e programmi operativi del settore ortofrutticolo che, per loro natura, prendono a riferimento più Regioni amministrative. Non possono inoltre essere proposti programmi nazionali per chi sceglie una programmazione regionalizzata e il disimpegno automatico rimane rigidamente ancorato al singolo programma.

Il professor Sotte diceva che per la prima volta, dopo tanto tempo, si arresta il processo virtuoso che garantiva il trasferimento di risorse dal primo al secondo pilastro. In realtà, questo è vero solo in parte; la sostanza è che le risorse destinate al settore agricolo sono di meno che in passato e che gran parte degli impegni ambientali, oggi remunerabili attraverso le misure dello sviluppo rurale, in futuro faranno parte dei requisiti minimi, sotto forma di condizionalità o di *greening*, necessari per accedere agli aiuti diretti. In pratica, non si spostano risorse dal primo al secondo pilastro, ma il secondo viene svuotato di parte dei contenuti ambientali, liberando risorse da destinare alla competitività e allo sviluppo.

Ovviamente, buona parte degli impegni ambientali oggi contenuti nello sviluppo rurale, in futuro non saranno più remunerabili o lo saranno in misura molto più contenuta. Importanti componenti di premio con cui oggi si remunerano gli impegni sulla produzione integrata o sul biologico, andranno infatti a confluire nella condizionalità che rappresenta il requisito di accesso a qualsiasi altra forma di compensazione ottenibile attraverso i Psr.

* Direzione generale della competitività per lo sviluppo rurale, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

È necessario inoltre considerare che sulla dotazione dei futuri Psr incide anche la tendenza ad incrementare la percentuale del cofinanziamento comunitario, naturale conseguenza della crisi finanziaria e della difficoltà degli Stati membri di attivare la corrispondente quota nazionale.

Oggi i Psr italiani sono cofinanziati, mediamente, con il 50% di fondi comunitari e il restante 50% con risorse nazionali; in pratica, un euro di fondi comunitari ne attiva un altro di provenienza nazionale. Se i futuri Psr dovessero essere cofinanziati mediamente al 75% dall'Unione europea, vorrebbe dire che un euro di fondi comunitari attiverebbe solo 33 centesimi di fondi nazionali e, a parità di risorse, i futuri Psr sarebbero più poveri del 30% circa. I futuri Psr costerebbero molto meno alle casse dello Stato, ma porterebbero certamente meno risorse al settore.

Rimanendo sulle questioni finanziarie, vorrei attirare l'attenzione sui criteri di riparto che la Commissione vorrebbe utilizzare per distribuire tra gli Stati membri le risorse che saranno messe a disposizione per lo sviluppo rurale.

Anche in questo caso, il negoziato si presenta particolarmente difficile. La prima difficoltà è rappresentata dal fatto che tra i criteri a cui la Commissione sta pensando, tutti di natura fisica, solo quello relativo alla forza lavoro avvantaggerebbe il nostro Paese. È del tutto evidente, quindi, che da questo tavolo non si riusciranno ad ottenere particolari soddisfazioni e, per questo, è necessario far valere la nostra posizione di contributore netto al bilancio comunitario.

Dobbiamo quindi spostare la nostra attenzione sul negoziato sulle prospettive finanziarie, coordinato per il nostro Paese dal Ministero degli Esteri, dove dovremmo far valere le nostre ragioni. Per contare di più su quel tavolo, dobbiamo dimostrare che i fondi comunitari destinati allo sviluppo rurale sono fondi spesi bene e, soprattutto, che sono fondi destinati ad essere spesi nei tempi previsti. Per questo, siamo fortemente impegnati a sostegno delle Regioni più in difficoltà nel raggiungere l'obiettivo minimo di spesa per evitare il disimpegno. Per non correre rischi, oltre al potenziamento delle postazioni regionali, quest'anno abbiamo messo in atto ulteriori iniziative, volte al trasferimento sui Psr di opere pubbliche di importanza strategica in passato finanziate con risorse nazionali, come le infrastrutture irrigue e di bonifica o gli investimenti per la diffusione della banda larga nelle aree rurali.

Grazie a queste operazioni, si raggiungono almeno tre importanti obiettivi: 1) le Regioni possono contabilizzare gli anticipi erogati ai soggetti incaricati della realizzazione delle opere pubbliche, accelerando la spesa dei Psr; 2) si contribuisce al rilancio dell'economia, grazie alla possibilità di indirizzare risorse fresche al sostegno di importanti opere pubbliche; 3) si qualifica ulteriormente la spesa dei Psr, da molti considerati, a torto, semplici strumenti di distribuzione a pioggia di risorse comunitarie.

Certo è che la questione più rilevante, quando andremo a condividere la posizione italiana da portare sul tavolo delle trattative del bilancio comunitario, è quella di dimostrare di saper spendere tutti i fondi comunitari nei tempi previsti. Per questo è importantissimo superare anche quest'anno lo scoglio disimpegno senza incappare in nessuna forma di penalizzazione. Questo rafforzerebbe, e di molto, la nostra posizione, sia nei confronti dell'Unione europea che degli altri Ministeri potenziali beneficiari di fondi strutturali.

Affrontiamo ora altre novità della riforma, come quella dell'approccio strategico. Si tratta di un'importante innovazione, è vero, ma a condizione che non comporti ulteriori appesantimenti ad una programmazione già particolarmente complessa e che allo sviluppo rurale non venga preclusa la possibilità di esercitare il proprio ruolo, che è quello di accompagnare l'agricoltura europea nel suo processo di riforma, a sostegno della competitività del settore e dei territori rurali dell'Unione.

A giudicare da quello che è successo nei giorni immediatamente precedenti la riunione della Commissione che ha licenziato i testi delle varie proposte di riforma, sembrerebbe però che lo sviluppo rurale abbia dovuto subire le scelte maturate su altri tavoli. Le prime bozze di riforma mantenevano l'indipendenza dello sviluppo rurale, mentre i testi approvati hanno cambiato profondamente il disegno programmatico.

In ogni caso, è del tutto evidente che se la programmazione integrata va considerata un valore aggiunto, devono essere assolutamente superate una serie di anomalie che caratterizzano i vari fondi, in termini di eleggibilità delle spese, di regole di funzionamento, di modalità di erogazione degli anticipi e così via.

Certo che un grande elemento di innovazione è rappresentato dal nuovo ruolo attribuito ai Gal, su cui possono convergere sia i fondi strutturali che quelli dello sviluppo rurale. Tenuto conto delle profonde modifiche che nei prossimi anni interesseranno gli enti territoriali sub regionali, i Gal, se ben gestiti, potrebbero cogliere l'occasione per divenire veri e propri punti di riferimento per lo sviluppo di un territorio.

Altre importanti novità sono rappresentate dall'abolizione degli Assi, dalla possibilità di predisporre sottoprogrammi tematici o territoriali, dalla rilevanza attribuita all'innovazione e al trasferimento dei risultati della ricerca e da tutte le misure che favoriscono l'accesso al mercato.

Non ci soddisfa affatto l'impossibilità di far convivere programmi nazionali con programmi regionali, cosa che rende particolarmente indigesto il trasferimento delle misure di gestione del rischio dal primo al secondo pilastro della Pac e, soprattutto, l'impossibilità di effettuare compensazioni finanziarie tra programmi, che ci mette nelle condizioni di rischiare di dover restituire alle casse comunitarie i finanziamenti non spesi da qualche Regione particolarmente lenta.

Questi problemi vanno risolti durante il negoziato, perché lo sviluppo rurale è per il nostro Paese uno strumento troppo importante, nel cui contesto devono essere trovate soluzioni a problemi diversamente non risolvibili. Oltre a misure orizzontali per la gestione del rischio, dobbiamo pensare ad un nuovo accordo con le Regioni che ci consenta di intervenire anche a sostegno di filiere sovra regionali, del miglioramento genetico del bestiame o del settore fitosanitario.

Dobbiamo però investire sulla *governance* del sistema, particolarmente carente soprattutto in alcune aree del Paese, affinché i problemi della incapacità di assorbimento delle risorse comunitarie disponibili possa diventare presto solo uno spiacevole ricordo.

VASCO BOATTO*

Nella proposta presentata dal Commissario Dacian Cioloş diversi sono gli elementi preoccupanti per l'impatto che potrebbero avere sull'agricoltura italiana. Tra le nuove misure indicate appare particolarmente critica l'introduzione di vincoli nell'utilizzo della superficie coltivabile così come previsto dal cosiddetto *greening* o inverdimento. I motivi di perplessità riguardano sia aspetti metodologici, sia di merito. Gli stessi risultati potrebbero invece essere raggiunti con soluzioni meno costose e più efficienti.

Sul metodo si può convenire con la Commissione sulla opportunità, in questa fase delicata dell'economia europea, di rafforzare i motivi che giustificano l'impegno di bilancio a favore degli agricoltori, come previsto dalla nuova programmazione. L'aver aggiunto tra gli obiettivi della nuova Pac, oltre alla produzione di alimenti in quantità e qualità appropriata, anche l'ottenimento di beni e servizi ambientali, non più in modo surrettizio – così come di fatto è stato ottenuto nel corso degli ultimi anni, soprattutto dopo la riforma Mc Sharry prima e Fischler poi ma in forma esplicita, attraverso una sorta di condizionalità rafforzata – contribuisce ad accrescere la condivisione delle scelte operate da parte dell'intera collettività. Se questo obiettivo è legittimo, non è probabilmente altrettanto appropriato l'approccio seguito, sia per l'individuazione degli obiettivi che privilegiano l'elemento di rigidità rispetto alla flessibilità, sia per la delega che limita l'azione degli Stati a puri esecutori di direttive prestabilite. La scelta operata non trova motivazioni convincenti sul piano metodologico: essa sembra ignorare i molteplici sentieri che possono portare alla produzione di beni e servizi pubblici che anche l'agricoltura italiana ha sviluppato in questi ultimi anni in modo deciso, privilegiando solo alcune soluzioni senza una chiara definizione delle ragioni della scelta. Inoltre, appare del tutto ingiustificato l'aver considerato i vigneti, gli oliveti e gli altri fruttiferi tra le colture apportatrici di benefici ambientali. Va da sé che le colture arboree permanenti, se condotte con la tecnica dell'inerbimento (pratica ormai ordinaria nelle nostre campagne), sono in grado di dare un contributo positivo al bilancio dei gas serra e, al tempo stesso, di rappresentare un importante tassello nel mantenimento del paesaggio agrario italiano.

Sull'entità dei contributi per la compensazione dell'attività ambientale, risulta del tutto sottostimato l'impatto sul reddito. Da un conteggio fatto considerando le aziende a seminativo del Veneto, la perdita di reddito annuo per effetto dei vincoli introdotti può oscillare tra i 180 e i 250 euro per ettaro a fronte di

* Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali, Università di Padova.

un contributo che può oscillare tra i 70 e 100 euro per ettaro. Altro aspetto critico riguarda le attività di monitoraggio e di gestione delle misure; così come previsto, esse sembrano condurre ad un appesantimento del carico burocratico per le aziende, in controtendenza con il dichiarato intento di voler semplificare e ridurre i costi per la gestione privata e pubblica dell'intervento comunitario.

Una soluzione alternativa che andrebbe esplorata dovrebbe procedere verso una modifica dell'impianto attuale che permetta di ottemperare i vincoli della diversificazione, non su base aziendale, ma territoriale. A riguardo si potrebbe prevedere di adottare le misure su ambiti territoriali omogenei, ad esempio consortili, attribuendo agli stessi consorzi di bonifica (o enti territoriali similari) il compito di programmare gli impegni della diversificazione in relazione alle esigenze in modo meglio definito nell'interesse dell'intero territorio rurale. Data la frammentazione e la polverizzazione fondiaria che contraddistingue la nostra realtà aziendale, appare infatti difficile riuscire a garantire una destinazione ambientale appropriata su basi aziendali; viceversa un ente territoriale può individuare le aree che sono più consone per la destinazione ambientale in un quadro armonico e coordinato. In questa ipotesi non verrebbe meno l'impegno per la singola azienda, che verrebbe assolto attraverso un appropriato modello di gestione e compensazione appositamente predisposto dal consorzio. Questa scelta agevolerebbe le attività di controllo, ridurrebbe i costi di gestione e darebbe sicuramente un contributo positivo in termini di efficienza e di efficacia della misura.

Positiva risulta la scelta di differenziare gli interventi in relazione alla posizione soggettiva dell'imprenditore. La definizione di agricoltore attivo presentata dalla Commissione si basa su elementi oggettivi e facilmente controllabili, quali le entrate. Questo pregio rischia però di penalizzare l'agricoltore professionale, così come definito dalla normativa nazionale, a vantaggio di una pluralità di soggetti il cui contributo allo sviluppo del settore appare non sempre ben definito. Sarebbe invece opportuno, anche in questo caso, riconoscere agli Stati membri un maggiore grado di flessibilità nella definizione del soggetto beneficiario.

Per compensare la scelta di ripartire le risorse sulla base della superficie che privilegia i Paesi ad agricoltura estensiva, la Commissione dovrebbe aumentare l'impegno anche finanziario a favore degli strumenti per la stabilizzazione del mercato e la riduzione del rischio particolarmente importante per un'agricoltura di qualità a elevato grado di impiego di capitale e di lavoro, come quella italiana. In questo senso, si potrebbero seguire modelli, adottati in altri Paesi (come gli Stati Uniti) altrettanto interessati al pari dell'Ue a rispettare i vincoli legati al commercio internazionale.

Infine, si rileva con preoccupazione che venga lasciato nel suo assetto attuale l'impianto previsto per il comparto vitivinicolo con l'assenza di qualsiasi riferimento all'annosa questione dell'abolizione dei diritti d'impianto.

MARIO CATANIA*

Non entrerò nel merito delle singole questioni che sono state trattate fin qui, ma cambio visuale e pongo a me e a voi una domanda di fondo: ma questa riforma della Pac che ci propone la Commissione per i prossimi dieci anni disegna effettivamente una politica funzionale, che effettivamente corrisponde ai problemi che dobbiamo affrontare oppure no?

Mi pongo questo quesito perché negli ultimi anni abbiamo avuto un fenomeno visibilissimo, in cui la maggiore difficoltà con cui hanno dovuto fare i conti le imprese agricole europee e quelle italiane in particolare (in cui il fenomeno è ancor più accentuato) è stata il rapporto con il mercato e con i suoi andamenti. Questo è dovuto non solo al conclamato e ripetuto problema della volatilità dei prezzi (che certamente è uno degli elementi), ma è una somma di fattori diversi tra cui c'è anche il livello non sempre remunerativo dei prezzi stessi. E quest'ultimo problema è accentuato dalla crescente apertura delle frontiere che ha portato sul mercato comunitario volumi importanti di prodotti esteri, facendo aumentare la pressione concorrenziale e contribuendo ad appiattare verso il basso i prezzi e a rendere difficile una corretta remunerazione del prodotto. A ciò si aggiungono le dinamiche di filiera, con un'accelerazione del processo di redistribuzione del valore all'interno della filiera secondo modalità decisamente sfavorevoli alla componente agricola.

In altre parole, c'è una problematica complessiva che è sotto gli occhi di tutti, che è evidentissima da almeno 4-5 anni, il cui nocciolo è che l'impresa agricola è in forte sofferenza perché il mercato non remunera correttamente il valore da essa prodotto e rende impossibile anche una corretta pianificazione dell'attività, anche a causa dell'andamento erratico dovuto al problema della volatilità.

Di fronte a tutto questo, era secondo me lecito aspettarsi delle risposte da parte della riforma della Pac. Se è questo lo scenario/dato prevalente, la Pac avrebbe dovuto a mio avviso fare delle significative correzioni di linea rispetto all'evoluzione dell'ultimo decennio, riposizionando l'attenzione sull'impresa e sul rapporto dell'impresa col mercato: sia chiaro, non per rispolverare soluzioni vecchie che nessuno propone, ma per dare delle risposte compatibili al contesto a dei problemi che sono reali. Invece la Commissione fa una cosa che è a metà strada tra la scelta conservatrice di non alterare più di tanto lo status

**Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Va ricordato che al momento in cui questo intervento è stato fatto, Mario Catania non ricopriva ancora questa carica, essendo all'epoca a capo del Dipartimento delle politiche agricole e internazionali del Mipaaf.*

quo e quella di rendere più selettivo l'intervento, mettendo in campo tutta una serie di opzioni che complicano non poco l'impianto della politica.

Ma, soprattutto, non fa – al di là delle enunciazioni – una scelta di vera centralità della *food security*, propone un modello in cui sostanzialmente il sistema degli aiuti disaccoppiati viene proiettato nel tempo e reso permanente come erogazione a pioggia, basato peraltro su di un pagamento di base sempre più basso e quindi sempre più irrilevante. Perché è del tutto evidente, di fronte a tutto quel che abbiamo davanti, quanto possa essere irrilevante un pagamento medio per ettaro di 170 euro, soprattutto su taglie aziendali medio-piccole come quelle italiane. Quanto può effettivamente incidere un aiuto di base di tale livello sulle problematiche dell'impresa, pur tenendo conto che questo esso impegna ben 41-42 miliardi di euro a livello europeo, cioè più di due terzi della dotazione complessiva della Pac?

Davanti a una situazione come quella che descrivevo prima, la risposta della Commissione è quella di continuare a spendere in modo diluito, appiattito e livellato oltre 40 miliardi per un tipo di sostegno che a mio parere ha una scarsissima incidenza sulle dinamiche economiche reali. In più, la Commissione fa un'operazione che si potrebbe quasi definire di bassa macelleria politica, spacciando per politica ambientale una misura che è uno schiaffo all'impresa e nient'altro. Perché adesso noi discettiamo tranquillamente di *greening*, ma se provassimo a spiegare agli agricoltori cosa essi dovranno fare da domani per rispettare i relativi vincoli, non so quanto eleganti ed educate sarebbero le loro reazioni.

Detto in maniera più esplicita, a me pare che il *greening* proposto non è una politica per l'impresa, ma piuttosto un'aggressione frontale nei confronti dell'impresa, specie in contesti come il nostro, dove una serie di motivi (taglie aziendali piccole, presenza di un mix di colture) rendono questo sistema molto più impattante rispetto al nord-europa: qui, infatti, c'è un'agricoltura basata sulle grandi colture, c'è un taglio aziendale più ampio, e c'è una maggiore abitudine a fare delle diversificazioni.

Questo ci propone la Commissione, ma nello stesso tempo non ci dà nessuna o quasi nessuna risposta nuova per quei problemi di rapporto al mercato che ho illustrato prima. Sulle regole non c'è niente, anche se un po' di buona regolazione non avrebbe avuto costi di bilancio. Il rapporto all'interno della filiera, il problema dell'aggregazione dell'offerta, per citare i due aspetti più importanti, sono cose che potevano e dovevano essere affrontate non con misure di sostegno, ma con cambiamenti di regole.

Nel suo intervento, il Presidente dell'Op ricordava con un certo stupore di aver letto nei testi che ci si preoccupa del fatto che l'aggregazione dell'Op non arrivi o non superi un determinato livello. Ed è giusto il suo stupore, perché questo dimostra quanto ritardo ci sia rispetto alla realtà della filiera e ai suoi

problemi effettivi, da parte di chi continua a leggerli come problemi che possono essere regolati dai principi generali in materia di concorrenza; quando è del tutto ovvio che in agricoltura non sempre possiamo applicare quei principi di carattere generale: non è una dinamica corretta di concorrenza quella in cui si confrontano centinaia di migliaia di agricoltori con poche centinaia di soggetti acquirenti sul mercato.

Quindi nessuna risposta in nella direzione del mercato, nessuna politica sostanziale per l'offerta, una soluzione per la stabilizzazione dei redditi e l'assicurazione contro i rischi che viene criticata perché collocata nel secondo pilastro. Al riguardo, c'è da dire che il problema è complesso: infatti, se concettualmente è giusto pensare che tali misure non stiano bene nel secondo pilastro, è anche vero che di fatto sarebbe impossibile posizionarle nel primo, perché almeno la metà dei Paesi membri non lo vogliono, dal momento che sanno che non intendono attivarle.

Finora ho volutamente ommesso il problema della redistribuzione delle risorse e la questione della superficie perché ne avevamo già parlato sei mesi fa; purtroppo certe cose ci erano chiare nella loro negatività già da allora. Supero anche il problema dell'opzione sbagliata dell'approccio basato sulla superficie che la Commissione ha scelto di cavalcare; siamo riusciti ad ottenere di togliere alla fine il *flat rate* dai testi giuridici, però ancora aleggia, è lì: infatti, comunque il *flat rate* viene imposto a livello interno a ciascuno Stato membro che deve raggiungere l'allineamento entro il 2019 e poi continua a rimanere sullo sfondo, come punto d'arrivo di questa politica dopo il 2020. Sorvolo anche su questo, ma mi chiedo se è quello che ci serviva, quello che serve alle imprese? Sinceramente io non credo. Ma siccome non ho io la rappresentanza delle imprese, è qualcun altro che alla fine deve fare le sintesi. Io credo che con una massa di manovra ancora importante, come sono ancora importanti una sessantina di miliardi all'anno a livello comunitario, si poteva fare qualcosa di più e di diverso. Soprattutto, si poteva provare a dare delle risposte vere alle imprese rispetto ai problemi che ho esposto prima.

Concludo ricordando chi prima osservava che prima di fare una politica sostenibile per l'ambiente occorre fare una politica sostenibile per l'impresa. Nel momento in cui non c'è più l'impresa, non c'è più nessuna politica e tutto finisce lì. E diciamo anche che, se dobbiamo fare una politica ambientale, allora ragioniamo su altri tavoli ma, se dobbiamo fare politica agricola, io credo che la centralità debba restare ancorata al binomio impresa-produzione.

Vorrei affrontare una questione molto rilevante ai fini dell'attuazione degli interventi cofinanziati dall'Ue, quella del raccordo sinergico fra sviluppo rurale e politiche regionali finanziate dagli altri fondi strutturali comunitari. Dalla relazione del professor Sotte è emerso che, nella bozza di regolamento relativo allo sviluppo rurale, una delle novità più significative è rappresentata dalla previsione di un unico quadro di programmazione per tutti gli interventi cofinanziati da fondi comunitari (sviluppo rurale e fondi regionali Fse e Fesr) al fine di ottenere complementarità e sinergia dei diversi interventi.

Quello del mancato coordinamento nell'attuazione dei vari fondi, pure previsto dai documenti programmatici nazionali per lo sviluppo rurale e per le politiche regionali, è uno dei punti dolenti della attuale programmazione in quanto i diversi strumenti comunitari hanno sinora operato in maniera del tutto indipendente, secondo una logica a "compartimenti stagni".

A differenza della programmazione 2000-2006 che prevedeva un momento di raccordo fra fondi regionali (Fse e Fesr) e sviluppo rurale attraverso il Qcs (Quadro comunitario di sostegno), nella programmazione 2007-2013, i due filoni della politica regionale e dello sviluppo rurale hanno infatti proceduto in maniera del tutto indipendente: diverso il documento nazionale di programmazione (il "Quadro strategico nazionale – Qsn" per la politica regionale, il "Piano strategico nazionale – Psr" per lo sviluppo rurale); diverse le Autorità di Gestione a livello centrale e regionale; diverse le procedure, i tempi e le modalità dei bandi di gara, diversi gli strumenti amministrativi; diversi, infine, i controlli.

È vero che i due documenti programmatici nazionali (Qsn e Psr) prevedevano espressamente, secondo quanto richiesto dalla regolamentazione comunitaria, che nei Programmi operativi regionali (Por) Fse e Fesr e nei Programmi regionali per lo sviluppo rurale (Psr) fossero indicate le modalità operative del coordinamento fra le due programmazioni, con l'indicazione per le diverse misure della complementarità reciproca fra politica regionale e politica di sviluppo rurale, ma è anche vero che sia i Por che i Psr hanno di fatto ignorato tali indicazioni limitandosi a generiche proposizioni di buone intenzioni.

Nei fatti le due programmazioni hanno quindi proceduto in maniera del tutto scollegata e i diversi Assessorati Regionali hanno operato senza conoscere (e quindi senza considerare) quanto si andava realizzando nelle altre parti

* *Ricercatore e consulente Istituto nazionale di economia agraria.*

dell'amministrazione regionale. Questo ha creato sovrapposizioni o vuoti di intervento: ad esempio, la politica di sviluppo rurale escludeva dai propri interventi i centri urbani basandosi sulla considerazione che in tali centri avrebbe operato la politica regionale, mentre la politica regionale ignorava nei comuni urbani interventi che avrebbero potuto interessare le aziende agricole ivi allocate nella convinzione che tali attività sarebbero state realizzate dallo sviluppo rurale. È questo il caso degli interventi in favore della cosiddetta "agricoltura sociale" previsti in particolare dalla misura 3.1.1 (diversificazione) del terzo Asse dello sviluppo rurale: in tutte le Regioni la misura non è applicabile ai centri urbani, proprio là dove sono in genere collocate molte aziende che svolgono, fra l'altro, attività di inclusione sociale e lavorativa di soggetti disabili o attività terapeutico-riabilitative.

Sempre nel campo dell'Agricoltura Sociale, pure definito dal Psr "intervento chiave" dell'Asse III, non vi è stato alcun coordinamento con gli interventi dell'Asse Inclusione Sociale dei Por Fse, per cui le misure dei due fondi, Fse e Feasr – pur avendo in gran parte finalità comuni – sono state implementate in maniera del tutto autonoma, ripetendosi talora sugli stessi territori, ignorandone magari altri e frammentando gli interventi proprio quando ci sarebbe stato bisogno di una forte attività di animazione e concentrazione sul territorio. Situazioni analoghe si sono verificate per gli interventi relativi alle energie alternative, alla ricerca e sviluppo con particolare riferimento all'agroalimentare, alla definizione di piattaforme logistiche per la movimentazione dei prodotti.

La necessità di una implementazione coordinata e sinergica delle politiche cofinanziate dai diversi fondi strutturali Ue è quindi rientrata di diritto fra i temi del dibattito preliminare alla presentazione dei testi giuridici della nuova Pac, anche se va rilevato che l'interesse per l'argomento sembra essere venuto più dalla politica regionale e dagli studiosi che dal mondo agricolo.

Ci si aspettava che le proposte giuridiche della Commissione affrontassero in qualche modo l'argomento e non è quindi un caso che la bozza di regolamento relativo al secondo pilastro affronti la questione offrendo una soluzione basata sull'obbligo per gli Stati membri di definire un quadro programmatico unico, il "Quadro strategico comune" (Common strategic framework – Csf) per tutte le programmazioni cofinanziate da fondi Ue.

Sebbene il Cfs costituisca un evidente passo avanti rispetto all'attuale stato di separatezza fra politiche di sviluppo regionale e politiche di sviluppo rurale, la sua valenza effettiva nell'implementazione del nuovo ciclo di programmazione non appare ancora sufficientemente definita. In tal senso c'è da chiedersi se il regolamento non debba prevedere qualcosa di più puntuale in tema di linee di demarcazione, delimitazione e ricerca di sinergie fra i diversi fondi, in particolare per quelle tipologie di interventi che – in quanto presenti

contestualmente in fondi diversi – sono più toccate dal problema. È, come si è visto, il caso in particolare delle misure di diversificazione delle attività delle aziende agricole, dell'approccio Leader, delle infrastrutture, delle energie alternative, eccetera.

In particolare c'è da chiedersi se non sarebbe opportuno che, nell'ambito del negoziato sulle proposte giuridiche della nuova Pac, il Mipaaf approfondisse la questione, proponendo di conseguenza misure più specifiche volte ad assicurare un'attuazione coordinata dei diversi fondi che possono intervenire nel contesto rurale. Sulla base di questi approfondimenti, opportunamente verificati con tutte le componenti del mondo agricolo, il Ministero potrebbe poi farsi parte promotore di un raccordo con le autorità nazionali incaricate di coordinare l'implementazione delle politiche regionali (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Presidenza del Consiglio) e di definire la posizione italiana nei negoziati comunitari (Ministero degli Affari Esteri).

È interesse peculiare del mondo agricolo ricercare questa sinergia di azione fra sviluppo rurale e politiche regionali in quanto la dotazione finanziaria delle politiche regionali è ben più ampia di quella dello sviluppo rurale, nel quale fra l'altro stanno rientrando, a sostanziale invarianza di risorse, anche attività non propriamente tipiche dello sviluppo rurale con riduzione di fatto della relativa dotazione finanziaria.

Un più preciso e concreto raccordo con le politiche regionali consentirebbe di utilizzare parte dei fondi della politica regionale per interventi territoriali nelle aree rurali a tutto beneficio degli operatori agricoli che in tali aree operano mentre il perpetuarsi di logiche di separazione danneggerebbe in modo sostanziale le possibilità di crescita delle zone rurali, sempre più marginalizzate da politiche pubbliche alla ricerca del talora fallace idolo della competitività.

I dati relativi al valore aggiunto e all'incidenza sulle esportazioni dei prodotti agricoli e alimentari dimostrano che il settore agricolo ha la capacità di garantire adeguati livelli di approvvigionamento ai cittadini europei e, nel contempo, elevati standard qualitativi e di sicurezza alimentare.

Sia le istituzioni europee che gli organismi internazionali (Oecd, Fao, 2011) concordano nel prevedere un notevole aumento della domanda di prodotti alimentari, anche di qualità elevata, per l'incremento della popolazione mondiale e la più incisiva presenza sui mercati mondiali di consumatori residenti in Paesi che manifestano più elevati e rapidi livelli di crescita, come la Cina, l'India, il Brasile. Parimenti concordi sono le previsioni di una maggiore instabilità dei redditi agricoli, sia per rischi derivanti dai cambiamenti climatici sia per la volatilità dei prezzi delle *commodities* e in generale di tutti i prodotti.

Deve sottolinearsi, peraltro, che il mantenimento di un'agricoltura vitale come settore economico è interesse di tutti i cittadini europei, per consentire alle imprese di continuare a fornire alla società non solo cibo, ma anche servizi e beni immateriali, altrettanto indispensabili per la vita delle comunità, come qualità, distintività tutela del paesaggio e delle risorse naturali, sicurezza e presidio territoriale, cultura del cibo e dei prodotti tipici dei territori.

Come articolato e multifunzionale è il ruolo del settore agricolo nella società, altrettanto articolati e complessi dovrebbero essere gli strumenti, con effetti interdipendenti fra loro, per consentire alle imprese agricole europee di disporre per la gestione dei rischi, di strumenti di tutela a fronte degli eventi che le mettono in pericolo.

Dopo le riforme della Pac, che hanno diminuito la rete di sicurezza dei redditi agricoli, risulta indispensabile concentrare gli interventi sugli agricoltori professionali, valorizzare la distintività territoriale per fronteggiare la speculazione dei *traders* internazionali, riequilibrare, con interventi di carattere strutturale, la filiera attualmente squilibrata a svantaggio del settore agricolo.

I pagamenti diretti non possono costituire l'unico mezzo di tutela della stabilità dei redditi, essendo necessario adottare decisioni immediate e incisive nelle situazioni di crisi e di forti oscillazioni dei prezzi. In tale contesto vanno inquadrati gli specifici strumenti sulla gestione dei rischi che dovrebbero mutuare principi ispiratori e criteri di attuazione della impostazione generale della riforma¹.

* Ufficio Legislativo, Coldiretti.

¹ Sulla importanza della gestione dei rischi per le imprese agricole, in previsione del consolidarsi della tendenza alla instabilità dei prezzi e quindi per l'esigenza di rafforzare le capacità di reazione degli agricoltori alle crisi vedi Delgado, 2011.

Con riferimento alla proposta presentata dalla Commissione Ue in tema di gestione dei rischi, deve sottolinearsi che il supporto alle imprese agricole per la gestione dei rischi è entrato a far parte degli interventi fondamentali della nuova Pac, essendo stato previsto in una delle sei priorità individuate per lo sviluppo rurale².

Oltre a tali misure, la materia è oggetto di interventi anche nella proposta di regolamento sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (Commissione Europea, 2011d), dove si conferma (artt.30 e 31) la possibilità di utilizzare i fondi di esercizio che finanziano i programmi operativi delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli per la prevenzione e la gestione delle crisi, destinando risorse tra l'altro all'assicurazione del raccolto e al sostegno per le spese amministrative di costituzione di fondi di mutualizzazione.

Anche per il settore vitivinicolo (artt.42, 46-47) è possibile inserire nei programmi di sostegno misure specifiche per l'assicurazione del raccolto e il sostegno alle spese amministrative di costituzione di fondi di mutualizzazione.

In sintesi, la proposta per lo sviluppo rurale (artt. 37-40) trasferisce – con alcune modifiche – negli interventi del secondo pilastro le misure introdotte dal reg. Ce 73/2009 sull'*Health check*, agli artt.68, 70 e 71 (relativi alla copertura dei danni da avversità atmosferiche, fitopatie, epizootie e incidenti ambientali) e introduce uno strumento generale di stabilizzazione del reddito degli agricoltori.

In particolare, il sostegno copre:

- (a) i contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante a fronte del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizootie o fitopatie o infestazioni parassitarie;
- (b) i contributi finanziari versati ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori associati in caso di perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di epizootie o fitopatie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale;
- (c) uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori che subiscono un drastico calo di reddito. La collocazione nello sviluppo rurale e la specifica regolamentazione adottata rendono necessario evidenziare taluni profili di criticità che andrebbero risolti per raggiungere gli scopi che la politica di sviluppo rurale deve perseguire per contribuire al raggiungimento degli obiettivi che l'Unione si è data nella comunicazione "La Pac verso il 2020". Nel documento sono state individuate le grandi opzioni

² L'articolo 5 della proposta di Regolamento sullo Sviluppo rurale (Commissione Europea, 2011e), la priorità è esprime tale priorità nel «(3) promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: (...) (b) sostegno alla gestione dei rischi aziendali)».

strategiche capaci di dare una risposta alle sfide future per l'agricoltura e le zone rurali: promuovere l'efficacia delle risorse per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; flessibilità di attuazione per tener conto delle esigenze locali; semplificazione degli oneri amministrativi a carico degli agricoltori anche per ridurre i costi e rendere più efficienti controlli. Obiettivi che, con specifico riferimento a questa materia, appaiono difficilmente perseguibili nell'attuale formulazione del testo.

Sotto il profilo della struttura dei programmi di sviluppo rurale, deve innanzitutto osservarsi che le azioni necessarie per realizzare il sostegno alla gestione dei rischi (nella duplice modalità del contributo sui contratti assicurativi e del sostegno ai fondi di mutualizzazione) sono direttamente collegate, funzionali e dipendenti dai mercati, dei prodotti agricoli e alimentari e delle assicurazioni, che hanno dimensione nazionale.

L'inserimento fra gli interventi del secondo pilastro non deve comportare distorsioni della concorrenza all'interno degli Stati membri sia tra le imprese agricole, che tra quelle assicurative. Risulta necessario prevedere un'adeguata flessibilità per i programmi di sviluppo rurale, al fine di adattarli alle differenti realtà degli Stati membri per rendere accessibili gli strumenti al più ampio numero di agricoltori, riducendo i costi delle polizze e agevolando la sostenibilità finanziaria dei fondi di mutualizzazione.

Non appare sufficiente un semplice coordinamento dei programmi, che sembra possibile alla stregua del dettato dell'art.7, par.3 della proposta sullo sviluppo rurale, ma dovrebbe piuttosto prevedersi la possibilità di gestire a livello nazionale – attraverso uno specifico programma autonomo con separato *budget* finanziario – queste misure che necessitano di ampia mutualità anche per prevenire l'antiselezione dei rischi.

Una previsione in questo senso eviterebbe distorsioni della concorrenza sia sul mercato assicurativo che su quello agricolo. La possibilità di stipulare contratti di assicurazione su base nazionale e non regionale consente l'applicazione della misura in tutte le Regioni (e non solo in quelle oggi a maggiore diffusione delle assicurazioni) sulla base delle richieste degli agricoltori e non di una gestione amministrativa dell'intervento, favorendo lo sviluppo di una cultura della gestione del rischio che è considerata dalla stessa Commissione come utile a salvaguardare i redditi. D'altra parte la diffusione su base nazionale consente alle compagnie di assicurazione una migliore assunzione dei rischi, diversificata per produzioni e territori, e quindi le condizioni normative ed economiche delle polizze potranno essere più favorevoli agli agricoltori. La soluzione prospettata evita la concentrazione dei rischi nei territori dove questi sono già staticamente più frequenti, il che comporta l'avvio di una spirale negativa "frequenza di danni/aumento di premi".

Sotto il profilo delle modifiche alle specifiche misure previste, appare neces-

sario realizzare un parallelismo fra strumenti di gestione del rischio ed eventi coperti, consentendo che per gli stessi eventi sia agevolabile sia il ricorso a contratti assicurativi che l'indennizzo con fondi di mutualità. Non solo tale parallelismo è vigente negli interventi di cui si è accennato, per il settore ortofrutticolo e vitivinicolo, ma appare utile per rendere più efficaci e convenienti entrambe le misure, rimettendo agli agricoltori la scelta fra gli strumenti con la possibilità di integrazione fra i medesimi. Invece di due canali differenti – per le avversità atmosferiche solo supporto al costo di contratti assicurativi, per fitopatie ed epizoozie sia contratti assicurativi che supporto a fondi di mutualità, per stabilizzazione dei redditi solo fondi di mutualità – si propone di utilizzare i fondi mutualistici anche per compensare i danni alle colture causati da eventi climatici avversi e i contratti assicurativi agevolati anche per coprire le perdite di reddito.

I fondi mutualistici possono essere uno strumento integrativo e di stimolo alla concorrenza del mercato assicurativo, per estendere il numero degli agricoltori coperti dai rischi e abbassare sia i costi delle assicurazioni che le perdite dei fondi. La giustificazione, talvolta richiamata, che si tratterebbe di rischi sistemici, e quindi la loro esclusione come strumenti contro le avversità atmosferiche per motivazioni di tutela degli agricoltori, non appare adeguata, sia per la richiamata, possibile utilizzazione prevista nella proposta di regolamento sull'Ocm unica, e già oggi possibile in base al reg. Ce 1234/2007³, sia perché la stessa proposta prevede il contributo a siffatti fondi come unico strumento a disposizione per la stabilizzazione dei redditi.

L'interesse delle imprese agricole deve essere l'obiettivo di qualunque sistema di supporto alla gestione dei rischi, in un quadro di misure che consentano di realizzare un adeguato vantaggio per le imprese agricole e siano coerenti con il complesso degli interventi della Pac, che configurano l'aggregazione delle imprese agricole come uno strumento fondamentale per riequilibrare il valore riconosciuto alla produzione agricola all'interno della filiera. Esempi di tale impostazione sono numerosi sia nella proposta di regolamento sullo sviluppo rurale (contributi riconosciuti a gruppi di produttori forestali per ristorare i danni da calamità con contributi *ex post* (art.25); sostegno allo *start up* delle organizzazioni dei produttori (art.28) e alla cooperazione (art.36); sia in quella sull'Ocm (art.104: contrattazione organizzata nel settore lattiero caseario anche in deroga alle norme sulla concorrenza).

Nel settore assicurativo il divario di potere contrattuale fra singolo agricoltore che assicura le sue produzioni e compagnia di assicurazione è particolarmente evidente, quindi il contributo per i contratti assicurativi non solo non dovrebbe essere erogato direttamente alle compagnie (come già previsto dal

³ Reg. Ce 1234/2007 del 22 ottobre 2007, e successive modifiche e integrazioni, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico Ocm).

reg. Ce 73/2009 e ribadito nella proposta), ma dovrebbe espressamente prevedersi che possa essere versato ad associazioni di agricoltori che contrattano collettivamente per conto dei loro associati, oltre che ai singoli agricoltori che stipulano polizze individualmente. Anche in tal caso la previsione risulterebbe coerente con altri interventi, dato che nel settore ortofrutticolo è consentito alle organizzazioni di produttori di stipulare polizze collettive agevolate con i fondi di esercizio dei programmi operativi. La modifica avrebbe inoltre l'effetto di semplificare l'*iter* amministrativo di erogazione dei contributi, che deve necessariamente essere tempestivo, per rispettare i tempi contrattuali di pagamento dei premi alle compagnie e quelli, collegati, per l'erogazione dei risarcimenti agli agricoltori danneggiati.

Il riequilibrio contrattuale collegato alla contrattazione collettiva si tradurrebbe in minori costi e migliori condizioni per gli agricoltori e quindi in un aumento dell'efficacia della misura⁴.

Una ulteriore modifica risulterebbe utile anche per rendere più efficace il sostegno ai fondi di mutualizzazione, laddove la proposta prevede che il sostegno possa coprire sia gli indennizzi erogati agli agricoltori sia essere utilizzato per far fronte a prestiti contratti dal fondo per pagare tali compensazioni. Il ricorso al credito non aumenta, peraltro, in modo significativo la capacità finanziaria dei fondi di mutualità, anzi potrebbe tradursi in un aggravio di costi, che ne limita l'operatività negli anni successivi, in cui devono essere rimborsati i prestiti. Appare utile quindi prevedere un supporto anche per contratti assicurativi che i fondi potrebbero stipulare al fine di accrescere le loro capacità, integrandone le disponibilità finanziarie raccolte dagli associati, realizzando un efficace volano finanziario con un impiego di risorse inferiore rispetto al costo dei prestiti bancari e limitato ai singoli anni di riferimento.

La riforma della Politica agricola comune si propone obiettivi strategici per tutti i cittadini europei, al fine di far fronte al previsto aumento della domanda, mantenendo elevati standard di qualità e sicurezza alimentare, in un quadro che però sarà sempre più caratterizzato da cambiamenti climatici e instabilità dei mercati. È pertanto auspicabile che l'impianto definitivo delle misure per la gestione dei rischi – dopo l'esame del Parlamento e del Consiglio – consenta alle imprese agricole di disporre di strumenti efficaci, selettivi, flessibili che contribuiscano a creare una effettiva rete di sicurezza a vantaggio di un settore che risulta sempre più strategico ed essenziale anche per la capacità di produrre beni di interesse pubblico.

⁴ L'esperienza italiana, basata sulle agevolazioni erogate a carico del Fondo di solidarietà nazionale (da ultimo il d.lgs.102/2004), incentrata sulla diffusa aggregazione delle imprese agricole nei consorzi di difesa ha dato risultati positivi sia in termini di diminuzione dei costi assicurativi sia sotto il profilo della diffusione di polizze innovative, multirischio e pluririschio, che hanno ormai superato percentualmente le monorischi sulla grandine (Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, 2011).

Il mio intervento riguarda alcuni aspetti relativi alla nuova impostazione dei pagamenti diretti. Il primo punto su cui vorrei soffermarmi riguarda un problema prettamente semantico, ma che a mio avviso ha dei risvolti pratici non secondari; gli altri attengono, invece, ad una questione molto più concreta di trasferibilità del disegno della nuova Pac agli agricoltori, che sono poi i destinatari finali dei nuovi strumenti e coloro che in qualche modo “subiscono” le scelte effettuate a Bruxelles.

Con le prime uscite della Commissione sul futuro della Pac, a novembre del 2010, si era diffusa la nozione di una nuova formulazione dei pagamenti diretti “a strati”, secondo un modello molto simile a quello proposto da Bureau e Mahé nei loro lavori a supporto delle istituzioni europee (Bureau e Mahé, 2008). In sostanza, l’idea di fondo – sostenuta molto fortemente dalla Commissione – era quella di un pagamento di base a sostegno dei redditi agricoli, con la possibilità di tetti che poi sono stati effettivamente proposti dalla Commissione, a cui si sarebbero sommate componenti “aggiuntive” di pagamenti, atte a remunerare specifiche funzioni dell’agricoltura: una componente ambientale che andasse oltre la condizionalità; una componente per le aree con difficoltà naturali specifiche; un aiuto per i piccoli agricoltori e una componente accoppiata per specifiche situazioni territorialmente localizzate.

Questa struttura degli aiuti mirava a rendere più mirati i pagamenti diretti, individuando con maggiore chiarezza rispetto al passato il legame tra l’obiettivo e l’ammontare di sostegno. Era una chiara risposta a chi criticava i pagamenti diretti come forma di aiuto indistinto che non aveva obiettivi specifici e non si poneva il problema di una giustificazione sostenibile alla mole di supporto garantito. Lo spacchettamento dei pagamenti diretti con un aiuto articolato a strati, insieme alla redistribuzione dei pagamenti diretti tra Stati membri (riavvicinamento), rappresentava la risposta fornita dalla Commissione al problema della ridefinizione dei pagamenti diretti in vista della nuova Pac post 2013. I nuovi pagamenti sarebbero stati più equamente distribuiti tra *partner* e la loro giustificazione più chiara e convincente, perlomeno rispetto al passato.

La proposta più recente cambia le carte in tavola rispetto alla proposta degli aiuti a strati, ma non modifica il linguaggio utilizzato. L’idea degli strati viene, di fatto, sostituita con quella di tasselli di un *puzzle* in cui si compone l’ammontare di pagamenti diretti. In particolare, quello che prima era consi-

* Istituto Nazionale di Economia Agraria.

derato un aiuto di base, cioè una componente “*flat*” del pagamento sostanzialmente uguale per tutti, oggi risulterebbe essere una componente residuale determinata come complemento delle scelte effettuate dagli Stati membri. Il teorico 70% corrispondente alla componente di base dei pagamenti diretti, infatti, può in realtà oscillare tra un minimo del 43% circa ad un massimo del 70% in funzione delle scelte che ogni Stato Membro compie riguardo ai pagamenti, ad esempio, per le zone svantaggiate, per i giovani o per gli aiuti accoppiati, come molto chiaramente evidenziato dal lavoro di Frascarelli in questo volume. In sostanza, dunque, parliamo di “componente di base” ma in realtà si tratta di una componente residuale che viene determinata dalle singole scelte effettuate da ciascun *partner*.

Questo meccanismo, di per sé, va giudicato positivamente in quanto consente a ciascuno Stato membro di adeguare il pagamento unico alle proprie esigenze, articolandolo nelle componenti che più ritiene utile e con l’intensità che considera più appropriata. Ciò che, tuttavia, viene meno in questa forma di spaccettamento del pagamento unico è l’approccio contrattuale con gli agricoltori, secondo cui a diversi impegni presi con i singoli agricoltori avrebbero dovuto corrispondere diversi livelli di remunerazione attraverso i pagamenti diretti.

Questo problema ci porta alla seconda questione che vorrei affrontare qui: quella della componente del pagamento unico conosciuta come “*greening*”.

Il “pagamento verde” viene presentato nella proposta come un elemento obbligatorio del pacchetto complessivo dei nuovi pagamenti diretti, che vale il 30% del massimale. Nella versione più recente della proposta il *greening* è stato disegnato come una “supercondizionalità”, cioè come una stretta dei vincoli ambientali da rispettare per ricevere il pagamento nella sua interezza. Mentre, quindi, nella versione precedente della proposta di riforma il pagamento verde rappresentava una componente *aggiuntiva* rispetto a quella di base e destinata solo agli agricoltori disposti ad accollarsi il costo del *greening*, oggi la logica è completamente ribaltata, e sostanzialmente ricalca quella della condizionalità: gli agricoltori sono obbligati a seguire le regole del *greening* e solo in questo modo potranno percepire il 100% dei pagamenti diretti (Povellato e Longhitano, 2011). Se non si sottopongono all’obbligo di *greening*, sono passibili di sanzioni economiche che presumibilmente andranno ad intaccare in parte o tutto quel 30% corrispondente alla componente verde del pagamento unico.

Va ricordato, tuttavia, che sui pagamenti diretti continua ad essere cogente la vecchia condizionalità obbligatoria. Ciò significa che sull’ammontare complessivo di pagamenti diretti ricevuto dagli agricoltori coesistono diversi obblighi con diversi impatti in termini di costi per gli agricoltori e di possibili sanzioni. La proposta non affronta il tema del rapporto tra questi diversi livelli di condizionalità a cui vengono sottoposti gli aiuti, ma si può immaginare

piuttosto facilmente come l'aver introdotto due livelli diversi di condizionalità non aiuti certamente né l'obiettivo della semplificazione della Pac, né la sua trasferibilità agli agricoltori, i quali dovranno comprendere e accettare l'esistenza di due diversi livelli di standard che condizionano il loro accesso ai pagamenti diretti e considerare che, peraltro, questi due livelli sono del tutto indipendenti l'uno dall'altro.

Il *greening*, inoltre, interagisce pesantemente anche con altre componenti del sistema di aiuti della Pac. Basti pensare all'agricoltura biologica – che viene totalmente esentata dagli obblighi di *greening*, dando accesso al 100% degli aiuti diretti – o più in generale alle misure agroambientali, e ad altri strumenti del secondo pilastro, che possono efficacemente contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale dell'attività agricola ma non vengono prese in considerazione per assicurarsi il pagamento verde del primo pilastro. Non è il caso qui di addentrarsi in questa discussione, ma forse sarebbe auspicabile un sistema di *greening* basato su un pacchetto di misure combinate tra primo e secondo pilastro, lasciate alla discrezionalità dello Stato membro all'interno di paletti previsti dalla Commissione, in modo da avere maggiore coerenza tra gli obblighi imposti agli agricoltori e la produzione di beni pubblici nelle realtà locali all'interno delle quali essi operano.

Tutta questa partita della condizionalità e del *greening* diventerà materia di interesse e di lavoro per chi gestirà i sistemi di consulenza aziendale (*farm advisory systems*), che per fortuna nella proposta di riforma sono stati confermati e potenziati, come risulta evidente dal fatto che la prima delle sei priorità indicate per il nuovo assetto della politica di sviluppo rurale fa riferimento proprio alla funzione della consulenza.

La riforma della Pac, che abbiamo cominciato a valutare ormai da alcuni mesi, appare sempre di più ricca di contraddizioni. Mi sembra infatti che, accanto ad alcuni interessanti innovazioni, vi siano anche alcune pesanti incertezze o addirittura dei veri e propri passi indietro. Per questo motivo credo che alcune delle valutazioni fatte in queste seminari siano pienamente condivisibili, mentre altre non colgano appieno la natura dei cambiamenti proposti.

Una prima valutazione che vorrei fare riguarda l'integrazione tra le varie politiche. Mi sembra che l'incardinamento della politica di sviluppo rurale in un quadro comune, che coinvolge anche i Fondi Strutturali, sia indubbiamente una delle interessanti innovazioni cui facevo riferimento. Ma rappresenta anche una sfida difficile su cui bisognerà lavorare molto. Vi è invece una grande incertezza per ciò che riguarda l'integrazione tra i due pilastri della Pac. Così come sono formulate attualmente, le aree di sovrapposizione e di duplicazione rischiano di ampliarsi invece che ridursi. Mi riferisco, in particolare, alla sovrapposizione tra pagamenti diretti legati al *greening* (I pilastro) e misure agro-ambientali (II pilastro). Si tratta di una nuova "area problema" in termini di sovrapposizioni, che si aggiunge a quelle già esistenti e che la proposta di riforma non ha aiutato a risolvere. Tra le sovrapposizioni già esistenti vanno menzionate, in particolare, quelle tra aiuti strutturali ai singoli settori e quegli aiuti agli investimenti che sono compresi nel menu dei Psr.

Un altro problema nuovo, che a mio avviso apre una problematica notevole all'interno dello sviluppo rurale, è l'inserimento delle misure di gestione del rischio all'interno del menu del secondo pilastro. Questa novità rischia di avere un effetto dirompente sulle risorse finanziarie e sulla efficacia stessa delle politiche di sviluppo rurale. Mi chiedo come è possibile giustificare la coesistenza di misure congiunturali, di sostegno alle fluttuazioni di reddito, con misure strutturali di lungo periodo in una logica di programmazione pluriennale come quella del Psr. Mi chiedo anche con quale tipo di *governance* affrontare questa strana e pericolosa coesistenza, visto che non appare possibile immaginare un piano nazionale per le misure a rischio, distinto dai Psr regionali. Infatti la nuova bozza di regolamento sullo sviluppo rurale non ammette la possibilità di combinare piani nazionali con piani regionali, ma consente solo un'opzione (Psr nazionale o regionale). Certamente su questo si dovrebbe insistere con la Commissione Europea nel corso del negoziato sulla riforma.

In buona sostanza la riforma ha nettamente peggiorato le problematiche

* Istituto Nazionale di Economia Agraria.

legate alla *governance* delle politiche. Su questo aspetto credo che anche le organizzazioni del mondo agricolo dovrebbero riflettere con maggiore attenzione per evitare che tutto questo poi si scarichi sulla già fragile pubblica amministrazione italiana.

Una ulteriore riflessione merita quanto detto a proposito dello spostamento degli interventi sulla filiera agricola dal I al II pilastro. Mi sembra che questa valutazione non sia del tutto appropriata perché in realtà, sebbene si parli di filiere nella terza nuova priorità dello sviluppo rurale, l'attenzione sia rivolta essenzialmente alle filiere corte e non già alle filiere organizzate come vengono intese nella letteratura economico-agraria europea (specialmente quella francese e quella italiana).

Vorrei infine accennare qualche riflessione sul tema delle prospettive finanziarie e degli esiti per le politiche di sviluppo rurale. Mi pare indubitabile che vi sia una riduzione in termini reali per tutti gli Stati membri, forse non drammatica ma sicuramente di qualche rilievo. In verità, questo problema assume una intensità particolare alla luce del probabile decremento delle risorse pubbliche nazionali nei prossimi anni. Mi sembra tuttavia molto più rilevante, più che guardare alla dimensione assoluta delle risorse, fare attenzione al modo in cui queste verranno programmate in funzione di una efficace strategia di sviluppo del settore agricolo. Su questo, considerato che ormai i regolamenti hanno in gran parte una configurazione abbastanza determinata, converrà concentrare l'attenzione nei prossimi mesi.

VITTORIO SANGIORGIO*

I giovani rappresentano un elemento fondamentale per il necessario rilancio dell'agricoltura all'interno della strategia di crescita dell'Unione Europea e della nuova Pac che si sta disegnando per il periodo 2014-2020.

Negli ultimi anni le imprese condotte da giovani agricoltori hanno dato al settore agroalimentare nuovo *appeal* economico e sociale. È infatti proprio nei giovani imprenditori agricoli che si evidenziano le maggiori spinte verso la trasformazione dell'agricoltura europea, che si manifestano attraverso una elevata competitività, una spiccata propensione agli investimenti e all'innovazione. L'agricoltura che oggi i giovani esprimono è principalmente rivolta verso la qualità, ma si orienta anche e soprattutto verso la multifunzionalità, la diversificazione in altri settori e la capacità di fare rete sul territorio. Ad attirare i giovani sono prima di tutto quelle attività che richiedono una spiccata sensibilità verso l'ambiente e la società, partendo dalla produzione di energie rinnovabili, ai servizi per l'ambiente, per raggiungere attività ricreative e agricoltura sociale, fino a sviluppare nuove reti commerciali come quella, sempre più sperimentata e promettente, della vendita diretta. Ma a sostenere lo sviluppo imprenditoriale dei giovani è soprattutto la forte attenzione verso la formazione e l'investimento in capitale umano, visto come elemento strategico per l'innovazione tecnica, commerciale ed organizzativa dell'impresa.

Questo scenario testimonia in maniera concreta quanto i giovani rappresentino la leva su cui basare il rilancio dell'agricoltura europea, ma anche come essi siano una reale priorità per la competitività del settore agroalimentare e quanto sia necessario mettere in atto politiche che sappiano assecondare le loro caratteristiche in un'ottica integrativa, in modo da tenere in dovuta considerazione e valorizzare i nuovi percorsi imprenditoriali che le giovani imprese stanno ponendo in essere.

È per tutti questi motivi che i giovani vanno ritenuti una priorità nella nuova Pac. Infatti, sebbene oggi il ricambio generazionale rappresenti uno degli ambiti su cui intervenire con urgenza (la media a livello europeo si attesta intorno al 6%), una vera politica di crescita dell'agricoltura europea non può prevedere come priorità soltanto quella di rafforzare il ricambio, ma deve porre i giovani – quali interpreti concreti del rilancio del settore agroalimentare – tra gli impegni principali.

In tale contesto si ritiene certamente positivo il fatto che la proposta della Commissione Europea preveda dei pagamenti diretti ai giovani agricoltori nel

* *Giovani Impresa, Coldiretti.*

primo pilastro. Si tratta di un passo in avanti rispetto al passato, quando nulla di tutto ciò era previsto. Allo stesso tempo, è importante che nella politica di sviluppo rurale esista un pacchetto di misure specifiche per l'avviamento ai giovani, come l'aumento dell'aiuto agli investimenti per l'insediamento di nuove imprese insieme alla previsione di un sottoprogramma con misure specifiche per i giovani.

Tutto questo, però, non basterà, se ci si continuerà ad occupare dei giovani solo in negativo, dal punto di vista della "patologia" costituita dalla loro scarsa presenza e non anche, e soprattutto, in positivo, declinando le tante opportunità che comunque la loro presenza ed il loro aumento possono rappresentare per l'agricoltura. Se si sceglie questa seconda accezione, allora la priorità non può essere il ricambio generazionale, ma i giovani quale opportunità di crescita. Bisognerebbe quindi garantire ai giovani non solo e non tanto una serie di misure specifiche, quanto una priorità di accesso a *tutte* le misure, legando questa priorità all'età e non al solo momento dell'insediamento; più in particolare, bisognerà soprattutto evitare che il sottoprogramma tematico sia trattato come una "riserva indiana" dei giovani sia in contenuti che in risorse.

Concludendo, se la nuova Pac vuole davvero essere l'occasione per innescare una vera politica per le giovani imprese agricole, essa non può prescindere dalla sua reale capacità di intervenire su tutto l'arco dei problemi che incontrano i giovani nel loro percorso imprenditoriale. In altre parole, è necessario prevedere un concreto sostegno all'impresa che questi conducono sotto il profilo dell'investimento, della formazione, della propensione all'innovazione, alla qualità, all'aggregazione di filiera, nella consapevolezza che l'insediamento è solo una parte di questo processo.

CONCLUSIONI



La riforma della Pac di cui parliamo cade in un momento difficile per il nostro Paese e per l'Europa, il che carica tutti noi di grandi responsabilità. Nei momenti di difficoltà, in cui si devono fare scelte importanti per il futuro del Paese – ma anche del mondo intero – è indispensabile che ci si confronti e, dove possibile, si trovino delle sintesi che possano soddisfare l'interesse di tutti. Questo è stato l'impegno della filiera agroalimentare italiana e penso debba essere anche l'impegno di chi rappresenta le tre istituzioni – la Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio dei Ministri – che hanno la responsabilità di trovare una sintesi rispetto alla futura riforma.

Riteniamo che l'impegno di tutti sia far sì che la proposta possa essere confermata, specie nella sua dimensione finanziaria, e ciò sarà possibile se seguiremo in parallelo il negoziato sul bilancio comunitario e la definizione del budget agricolo, evitando che quest'ultimo sia deciso dopo il bilancio complessivo. È una nostra precisa richiesta al Governo italiano, in qualità di soggetto titolato a discutere del budget complessivo dell'Ue, sulla quale vorrei fare alcune considerazioni.

1. Un budget per i beni pubblici

Credo che riusciremo a mantenere il *budget* per l'agricoltura comunitaria solo se saremo in grado di riaffermare la sua funzione pubblica; si tratta infatti di risorse economiche date dai cittadini europei agli agricoltori affinché questi svolgano una funzione di interesse generale: la produzione di beni pubblici. Su questo punto credo che ci debba essere una piena condivisione da parte di tutti. Il "bene pubblico" è un concetto che va poi aggiornato nel tempo. L'insieme di ciò che consideravamo beni pubblici qualche anno fa oggi probabilmente non è più lo stesso e, soprattutto in un momento di crisi economica, diventano "beni pubblici" – accanto all'ambiente che resta centrale – anche fattori come la stabilizzazione del reddito, le condizioni di vita della popolazione, la coesione sociale.

Più riusciremo a riposizionare la gerarchia dei beni pubblici, più sarà facile mantenere il *budget* comunitario e più saremo utili alle imprese per porre rimedio in particolare alle due grandi criticità che vive oggi l'agricoltura: la volatilità dei prezzi e lo scarso potere contrattuale.

È in questo senso che occorre evitare che si passi ad un nuovo regime di sostegno accoppiato esclusivamente alla superficie, dopo averne superato uno

* *Presidente Coldiretti.*

basato su premi accoppiati alla quantità prodotta. Ciò infatti apparirebbe poco ragionevole ai cittadini e desterebbe perplessità fra le imprese. *Significherebbe infatti passare dalla vecchia rendita di posizione a valle della filiera, detenuta dal sistema della trasformazione, ad una nuova rendita, puramente fondiaria e ancor meno comprensibile, sia per i cittadini che per gli agricoltori.*

Dare l'idea che il sostegno disaccoppiato dalla quantità prodotta, se non motivato rispetto a comportamenti virtuosi degli agricoltori, possa essere legato al solo possesso o alla proprietà di terra è un errore che non possiamo commettere nella nuova proposta di riforma. La superficie agricola di per sé non è un bene pubblico. Bene pubblico è invece quel che si fa su quella superficie, come lo si fa e chi lo fa.

2. Per una convergenza più equa

Tutto ciò si ricollega al primo punto debole che tutti individuiamo nella riforma, rappresentato dal meccanismo della convergenza e che, così come proposto, penalizza doppiamente l'Italia: in generale, con la scelta della superficie come parametro di redistribuzione; in particolare, con la scelta della superficie a premio del 2009, che sottrae dal calcolo molti ettari della nostra Sau. È paradossale che un Paese come il nostro, che dovrebbe essere premiato per la produzione di veri beni pubblici – produzione di cibo di qualità, sostenibilità ambientale, sicurezza alimentare, occupati e valore aggiunto per ettaro – si trovi invece ad essere quello maggiormente penalizzato, perdendo 250 milioni l'anno e pagando da solo il 30 per cento delle risorse spostate dalla convergenza. Penso che un compromesso possa essere trovato individuando soluzioni *ad hoc* per il nostro Paese.

Rispetto ad altri temi del primo pilastro – disaccoppiamento, giovani, Articolo 68 – non mi soffermo perché hanno sempre rappresentato, anche nelle riforme precedenti, le battaglie di Coldiretti. Apprezziamo sicuramente il fatto di aver confermato l'attenzione ai giovani e la centralità del disaccoppiamento, così come consideriamo giusto che l'Articolo 68 sia stato portato al 10 per cento. Riteniamo che questi siano tutti aspetti ben gestiti rispetto alle proposte al passato.

3. Le contraddizioni del greening

Mi soffermerò invece sul tema del *greening*, su cui rileviamo alcune criticità e una pesante penalizzazione per il nostro Paese. In particolare non comprendiamo – e tanto più ciò rimarrebbe oscuro all'opinione pubblica – l'esclusione di fatto delle coltivazioni arboree dal *greening* – che sostanzialmente ha il compito di premiare i comportamenti virtuosi dal punto di vista ambientale – rispetto al quale un oliveto delle nostre colline vale sicuramente di più di un prato pascolo appena sfalcato in termini

di produzione di beni pubblici sotto l'aspetto paesaggistico, del bilancio dell'anidride carbonica e della capacità di gestire il dissesto idrogeologico. È vero che sarà possibile individuare tecnicismi per risolvere o aggirare il problema, ma penso che sia una questione di dignità affermare con chiarezza che i nostri oliveti, frutteti, aranceti e le nostre viti sono una rappresentazione dell'agricoltura non solo bella, ma profondamente interiorizzata dai cittadini, non soltanto sotto il profilo ambientale.

Allo stesso modo, in alcune situazioni ci sembra sbagliato il vincolo del 7 per cento di superfici a destinazione ecologica, perché il costo per mettere a riposo questo 7 per cento è diverso tra aree e può quindi creare svantaggi competitivi sui quali dovremo aprire una riflessione. L'Europa è molto diversa e molto diversi sono i Paesi; *anche in questo caso ritengo che debba essere previsto un meccanismo di sussidiarietà, una delega ai Paesi membri per poter adattare le norme alle proprie realtà, ferma restando la considerazione non solo di aspetti strettamente ambientali, ma anche paesaggistici, occupazionali e sociali*. Prendendo in considerazione tutte le necessarie variabili, anche l'occupazione – ovvero la presenza dell'agricoltore sul territorio – assume un'enorme valenza ambientale. Il *greening*, la funzione ambientale, non è infatti legata solo al bilancio delle emissioni di anidride carbonica: è attività ambientale anche la prevenzione dei dissesti idrogeologici ed è chiaro che il nostro Paese, da questo punto di vista, è molto diverso da Danimarca, Germania o Francia.

4. Premiare chi vive di agricoltura

Un altro elemento di criticità crediamo sia rappresentato dalla definizione di agricoltore attivo. Il fatto che le risorse siano riservate ai soli agricoltori attivi è una grandissima intuizione – oltre che coerente con una delle nostre storiche battaglie – e in qualche modo corregge un meccanismo che premiava solamente la superficie. Ma esiste un problema nella definizione di chi rappresenta il soggetto attivo. Premessa la chiara necessità di trovare una definizione valida per tutti, è tuttavia evidente che definire il soggetto attivo (che come tale va premiato) in base a quante risorse percepisce dal primo pilastro, è un circolo vizioso che si avvita su se stesso. In altre parole, la definizione, di agricoltore attivo non può essere basata sull'ammontare degli aiuti percepiti.

Agricoltore attivo è innanzitutto colui che fa qualcosa: bisogna praticare un'attività agricola. Si tratta di un aspetto contenuto nel regolamento, dove si dice anche che la pratica di un'attività minima va definita dagli Stati membri. Quel che invece manca nel regolamento, e che rientra nella logica di attualizzare i beni pubblici, è il fatto che le risorse vadano a chi ha effettivamente bisogno. Noi vorremmo che le risorse andassero ai soggetti che senza di esse

rischierebbero probabilmente la dismissione, mettendo contemporaneamente a rischio i beni pubblici collegati alla produzione di cibo.

La definizione di agricoltore attivo va dunque arricchita: non bisogna solo fare qualcosa, ma colui che ha l'attività deve essere un soggetto per il quale la mancanza del sostegno comporta un rischio di dismissione, ovvero l'impossibilità di continuare a produrre beni pubblici. In questo quadro chi è il soggetto che più rischia? È sicuramente colui che vive prevalentemente, in termini di tempo e di reddito, di attività agricola. È quell'imprenditore che, in un momento di grande volatilità dei prezzi come quello attuale, senza la garanzia di una certa quantità di risorse si troverebbe in situazioni di reddito negativo.

Non si trova sicuramente nella stessa condizione – ad esempio – un notaio che, avendo già 200-300.000 euro di redditi extra agricoli, è riconosciuto come agricoltore attivo solo perché percepisce anche 20.000 di aiuti Pac. Se questi 20.000 euro di aiuti Pac dovessero diventare 3.000, non metteremmo in discussione la sopravvivenza della sua attività, perché il notaio continuerà a fare il notaio e probabilmente non rinuncerà neanche all'attività agricola.

Non so se sarà possibile integrare in tal senso la proposta comunitaria, ma in caso contrario chiediamo un minimo di sussidiarietà, cioè che sia lasciata ai Paesi membri, così come è previsto per la definizione di attività minima, la possibilità di dare una definizione di agricoltore attivo adatta alla propria realtà. Per quanto ci riguarda, ad esempio, è agricoltore attivo chi vive prevalentemente di reddito agricolo e dedica più del 50 per cento all'attività agricola. Dal punto di vista della semplificazione, noi avremo un quadro molto ben definito nel nostro Paese perché lo abbiamo già individuato nella figura di imprenditore agricolo professionale. In generale, credo che per velocizzare i passaggi decisionali sarebbe utile consentire da una parte più flessibilità, dall'altra più sussidiarietà per compensare o smussare posizioni che potrebbero inficiare o rischiare di ritardare la discussione sulla riforma.

5. Il secondo pilastro

Due ultime brevi considerazioni sul secondo pilastro. A nostro giudizio è giusto che il secondo pilastro contribuisca a risolvere i problemi veri dell'agricoltura di oggi, rappresentati dai rischi legati alla grande volatilità dei prezzi e dal permanere di un minor potere contrattuale rispetto agli altri soggetti della filiera. È su questo punto che vanno rafforzate le misure. Per quanto riguarda in particolare la gestione dei rischi, occorre pensare ad un doppio binario: assicurazioni o fondi mutualistici devono essere usati alternativamente, mettendoli in concorrenza, per ogni forma di rischio, siano essi i rischi legati alle calamità atmosferiche, alle fitopatie, oppure alle oscillazioni del reddito che sono conseguenza della volatilità dei prezzi. Tutti

e tre questi rischi mettono in discussione la stabilità del reddito, quindi anche quella dell'occupazione – cioè un bene pubblico – e devono essere gestiti in maniera alternativa e in concorrenza con i fondi mutualistici o con le assicurazioni.

Riguardo al rafforzamento del potere contrattuale lungo la filiera, valutiamo positivamente l'attenzione che è stata posta alle organizzazioni dei produttori e pensiamo che sia lo strumento giusto, anche se forse dal punto di vista dell'impegno finanziario non ci si dovrebbe limitare a sostenere la loro costituzione, ma aggiungere qualcosa anche sul fronte della gestione. In questo ambito, così come nella gestione dei rischi, sarebbe di nuovo fondamentale la possibilità di una programmazione nazionale.

Prima di concludere, un apprezzamento sulla centralità e sull'attenzione posta sulla filiera corta, che è un “cavallo di battaglia” di Coldiretti. *Siamo contenti che la filiera corta, cioè il pieno protagonismo dell'agricoltore lungo la filiera, possa finalmente essere presa in considerazione e valorizzata dai piani di sviluppo rurale.* È uno dei tanti aspetti positivi della proposta di riforma e che sarebbe interessante approfondire, ma mi fermo qui.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Albisinni F., “I codici europei dell’agricoltura, dopo Lisbona”, in Costato L., Borghi P., Russo L., Manservigi S. (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, Jovene ed., 2011.

Albisinni F., “Istituzioni e regole dell’agricoltura dopo il Trattato di Lisbona”, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2010.

Albisinni F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2009.

Bianchi D., “La Pac ‘camaleontica’ alla luce del Trattato di Lisbona”, in *Rivista di diritto agrario*, n.I 2009.

Blumann C., *La Pac et le Traité de Lisbonne*, Brussels, European Parliament, 2008.

Bureau J.C., Mahé L.P., *Cap reform beyond 2013: An idea for a longer view*, *Notre Europe*, Studies & Research, 64, 2008.

Canali G., *Verso una politica europea della qualità agroalimentare. Quali strumenti per la competitività?*, Gruppo 2013, Working paper n.14, 2010.

Commissione Europea, *Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 3.3.2010, Com(2010) 2020 def., 2010a.

Commissione Europea, *La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 18.11.2010, Com(2010) 672 def., 2010b.

Commissione Europea, *A Budget for Europe 2020*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 29.6.2011, Com(2011) 500 def., 2011a.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul*

Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n.1083/2006, Bruxelles, 6.10.2011, Com(2011) 615 definitivo, 2011/0276 (Cod), 2011b.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune*, Bruxelles, 12.10.2011, Com(2011) 625/3, 2011/0280 (Cod), 2011c.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli*, Bruxelles, 12.10.2011, Com(2011) 626 def., 2011/0281 (Cod), 2011d.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)*, Bruxelles, 12 ottobre 2011, Com(2011) 627/3, 2011/0282 (Cod), 2011e.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune*, Bruxelles, 12 ottobre 2011, Com(2011) 628 def., 2011/0288 (Cod), 2011f.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli*, Bruxelles, 12 ottobre 2011, Com(2011) 629 def., 2011/0287 (Cod), 2011g.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n.73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013*, Bruxelles, 12 ottobre 2011, Com(2011) 630 def., 2011/0286 (Cod), 2011h.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica del regolamento (Ce) n.1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori*, Bruxelles, 12 ottobre 2011, Com(2011) 631 def., 2011/0285 (Cod), 2011i.

Costato L. (a cura di), *Commentario al regolamento (Ce) n.1234/2007*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2009.

Costato L., *De la réforme de la Pac au Traité de Lisbonne*, Brussels, European Parliament, 2008.

Costato L., "La riforma della Pac del 2003 e la circolazione di fondi rustici", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2003.

Costato L., “Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla Pac al Tfu”, in *Rivista di diritto alimentare*, n.1, 2010.

Costato L., “Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac, in Agricoltura” *Istituzioni Mercati*, 2011, n.2.

Corte dei Conti Europea, *Il Regime di Pagamento Unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria*, Relazione speciale n.5/2011, Unione europea, Lussemburgo, 2011.

De Castro P., *European agriculture and new global challenges*, Donzelli Editore, Roma, 2010.

De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health Check*, Quaderni del Gruppo 2013, Tellus, Roma, 2009a.

De Filippis F., “L'Health Check della Pac: uno sguardo d'insieme”, *QA – Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n.1, 2009b.

De Filippis F., Sardone R., *Il dibattito sul bilancio Ue e il ruolo della Pac. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, Inea, Osservatorio sulle politiche agricole dell'Ue, Roma, 2010.

De Filippis F., Henke R., *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Gruppo 2013, Working paper n.13, 2009.

De Filippis F. e Henke R., “La Pac tra primo e secondo pilastro: una lettura della spesa agricola dell'Ue”, *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n.3, 2010.

De Filippis F., Sandali P. (a cura di), *Il bilancio dell'Ue dopo il 2013. Le proposte della Commissione*, Gruppo 2013, Working paper n.18, 2011.

De Filippis F., Sotte F., *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Gruppo 2013, Working paper n.1, 2006.

Delgado C., “The Increased Need for Transparency in Global Cereal Policies and Data”, in 2011 *Oecd Global Forum on Agriculture*, 2011.

European Court of Auditors, *Is agri-environment support well designed and managed?*, Special Report n.7/2011.

Frascarelli A., *Il futuro del primo pilastro e delle misure settoriali della Pac*, in De Filippis F. (a cura di) “Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali”, Edizioni Tellus, Roma, 2007a.

Frascarelli A., “Il futuro della Pac: sostegno dei redditi e politica ambientale”, *Agriregionieuropa*, Anno 3, n.11, dicembre 2007, Ancona, 2007b.

- Frascarelli A., “Aiuti diretti, il pagamento di base”, *Terra e Vita*, n.43, Bologna, 2011a.
- Frascarelli A., “Greening, la deriva verde della Pac”, *Terra e Vita*, n.44, Bologna, 2011b.
- Frascarelli A., “Due opzioni per i pagamenti diretti”, *Terra e Vita*, n.48, Bologna, 2011c.
- Gencarelli F., “La Pac e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2010.
- Henke R., “Dalla Riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: Il processo di Greening della Pac”, *La Questione Agraria*, n.1, 2002.
- Inea, *La revisione della Pac a seguito dell’Health check*, Roma, 2009.
- Jannarelli A., “Aiuti comunitari e aiuti di Stato”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2009.
- Jannarelli A., “Il pluralismo definitorio dell’attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: prime considerazioni critiche”, in *Rivista di diritto agrario*, n.I, 2007.
- Jannarelli A., “Pluralismo definitorio dell’attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?”, in *Rivista di diritto agrario*, n.I, 2006.
- Matthews A., *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development - A Review of Legislative Proposals*, Ictsd Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper n.39, ottobre 2011.
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, *L’assicurazione agricola agevolata in Italia. Andamento e prospettive future*, luglio 2011.
- Fao e Oecd, Global Forum on Agriculture, report: *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, 2011.
- Parlamento Europeo, *Relazione sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Commissione per l’Agricoltura e lo Sviluppo Rurale, relatore Albert Dess, 31 maggio 2011.
- Povellato A., Longhitano D., *L’impatto del greening sull’agricoltura italiana*, *L’Informatore Agrario*, n.46, 2011.
- Sotte F. (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l’Italia*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, 2009.

Riferimenti web

Nell'elenco che segue sono pubblicati gli indirizzi internet da cui scaricare alcuni dei testi citati in bibliografia.

Blumann C., 2008: <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>.

Bureau J.C., Mahé L.P., 2008: www.notre-europe.eu.

Commissione Europea, 2010a: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Com:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

Commissione Europea, 2010b: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm.

Commissione Europea, 2011a: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm#doc1.

Commissione Europea, 2011b: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_it.pdf.

Commissione Europea, 2011c: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_it.pdf.

Commissione Europea, 2011d: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_it.pdf.

Commissione Europea, 2011e: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_it.pdf.

Commissione Europea, 2011f: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_it.pdf.

Commissione Europea, 2011g: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com629/629_it.pdf.

Commissione Europea, 2011h: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com630/630_it.pdf.

Commissione Europea, 2011i: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com631/631_it.pdf.

Corte dei Conti Europea, 2011: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8114723.PDF>.

Costato L., 2008: <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>.

Costato L., 2010: www.rivistadirittoalimentare.it.

De Filippis F., Sandali P. (a cura di), 2011: <http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/Wp%20n.18%20-%20Gruppo%202013.pdf>.

De Filippis F., Sotte F., 2006: <http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/WP%202013%20n.%201.pdf>.

European Court of Auditors, 2011: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8760788.PDF>.

Matthews A., 2011: <http://ictsd.org/i/publications/115162/>.

Fao e Oecd, 2011: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/34/48152638.pdf>.

Parlamento Europeo, 2011: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0202+0+DOC+PDF+V0//IT>

Sotte F. (a cura di), 2009: <http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/La%20politica%20di%20sviluppo%20rurale%202007-2013.pdf>.

PUBBLICAZIONI DEL GRUPPO 2013

Quaderni

Fabrizio De Filippis (a cura di), *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2012.

Domenico Cersosimo (a cura di), *I consumi alimentari: evoluzione strutturale, nuove tendenze, risposte alla crisi*, Edizioni Tellus, Roma, dicembre 2011.

Filippo Arfini, Andrea Belletti, Giovanni Marescotti, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Edizioni Tellus, Roma, luglio 2010.

Fabrizio De Filippis e Donato Romano (a cura di), *Crisi economica e agricoltura*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2010.

Franco Sotte (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.

Davide Pettenella, *Le nuove sfide per il settore forestale. Mercato, energia, ambiente e politiche*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2009.

Enrico Bonari, Roberto Jodice, Stefano Masini (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte 20 per il 2020"*, Edizioni Tellus, Roma, aprile 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.

Francesca Alfano e Domenico Cersosimo, *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Edizioni Tellus, Roma, gennaio 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

Working paper

Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali (a cura di), *Il bilancio dell'Ue dopo il 2013: le proposte della Commissione*, Working paper n.18, settembre 2011.

Donato Romano e Benedetto Rocchi, *Pagamenti diretti e lavoro. Un'analisi degli impatti distributivi*, Working paper n.17, luglio 2011.

Giovanni Anania e Rosanna Nisticò, *La dispersione dei prezzi al consumo. I risultati di un'indagine empirica sui prodotti alimentari*, Working paper n.16, febbraio 2011.

Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali (a cura di), *La nuova Pac per l'Europa 2020. Gli orientamenti della Commissione*, Working paper n.15, dicembre 2010.

Gabriele Canali, *Verso una politica Ue della qualità agroalimentare. Quali strumenti per la competitività?*, Working paper n.14, settembre 2010.

Fabrizio De Filippis e Roberto Henke, *La Pac verso il futuro: una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper n.13, ottobre 2009.

Angelo Frascarelli e Francesca Oliverio, *I prezzi dei cereali in Italia. Un'analisi delle serie storiche 1993-2008*, Working paper n.12, settembre 2009.

Josef Schmiduber, *La dieta europea. Evoluzione, valutazione e impatto della Pac*, Working paper n.11, luglio 2009.

Roberto Esposti, *Food, feed & fuel: biocarburanti, mercati agricoli e politiche*, Working paper n.10, novembre 2008.

Giovanni Anania e Alessia Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

Giacomo Vaciago, *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Working paper n.7, ottobre 2008.

Franco Sotte, Roberta Ripanti, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Working paper n.6, aprile 2008.

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n.1, novembre 2006.

Le pubblicazioni del *Gruppo 2013* sono scaricabili dal sito www.gruppo2013.it

Copia cartacea dei Quaderni può essere a richiesta a:
Edizioni Tellus - Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma
Tel. 06 4883424 - e-mail: info@gruppo2013.it

Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.

In questo quadro, il Gruppo 2013 intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Del Gruppo 2013, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Ferdinando Albisinni (Università della Tuscia), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Alberto Franco Pozzolo (Università del Molise), Maurizio Reale (Coldiretti), Donato Romano (Università di Firenze), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano al Gruppo 2013 Francesca Alfano, Pamela De Pasquale e Stefano Loporati.

I contributi del Gruppo 2013 sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.

ISBN 978-88-89110-17-1



9 788889 110171