

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Dipartimento delle politiche europee e internazionali

Istituto Nazionale di Economia Agraria

**LA DISCUSSIONE
SUL FUTURO DELLA PAC:
QUADRO COMUNITARIO E INTERESSI
DELL'ITALIA**



*Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Dipartimento delle politiche europee e internazionali*

Istituto Nazionale di Economia Agraria

**LA DISCUSSIONE
SUL FUTURO DELLA PAC:
QUADRO COMUNITARIO E INTERESSI
DELL'ITALIA**

Settembre 2010

Pubblicazione realizzata da:
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
INEA

Coordinatori

Mipaaf

- Felice Assenza
- Damiano LiVecchi
- Giuseppe Di Rubbo

INEA

- Roberto Henke

Hanno partecipato

Mipaaf:

- Dipartimento delle Politiche Europee e Internazionali: Milena Battaglia.
- Direzione Generale delle Politiche Comunitarie e Internazionali di mercato: Giulio Alvi, Gianfranco Carrubba, Mario D'Amico, Costanza Drigo, Alessia Gualtieri, Enrico Guidi, Simona Romeo Lironcurti, Emanuele Paoletta.
- Direzione Generale della Competitività per lo Sviluppo Rurale: Graziella Romito, Stefano Angeli, Stefano Lafiandra e Luigi Ottaviani.

INEA (Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE):

Alessandra Pesce, Gaetana Petriccione, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Roberta Sardone, Daniela Storti, Francesco Vanni.

Coordinamento editoriale: Benedetto Venuto

Grafica e impaginazione: Sofia Mannozi

INDICE

PARTE PRIMA

IL QUADRO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE

CAPITOLO 1

IL FUTURO DELLA PAC: ALLE SOGLIE DEL 2013	3
1.1 Le prospettive di riforma	3
1.2 I nodi principali della riforma	5

CAPITOLO 2

LA PAC E LO SCENARIO INTERNAZIONALE	7
2.1 Dal GATT al WTO	7
2.2 L' Agenda di Doha (Doha Development Agenda)	8
2.3 Le Modalità agricole	9
2.4 Gli effetti dei negoziati internazionali sul sostegno agricolo	13

CAPITOLO 3

IL RUOLO DELLA PAC NEL BILANCIO COMUNITARIO	21
--	-----------

CAPITOLO 4

LA SPESA PER LA PAC	25
4.1 Il primo pilastro	25
4.2 Il secondo pilastro	29

CAPITOLO 5

LE POLITICHE DI MERCATO	33
5.1 Sintesi degli strumenti attualmente operanti	33
5.2 Strumenti alternativi per la futura PAC	34

CAPITOLO 6

I PAGAMENTI DIRETTI	37
----------------------------	-----------

CAPITOLO 7

L'ARTICOLO 68 DEL REG. (CE) 73/2009	41
--	-----------

CAPITOLO 8	
LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE	47

PARTE SECONDA

IL DIBATTITO EUROPEO SUL FUTURO DELLA PAC

CAPITOLO 9	
I PROTAGONISTI DEL DIBATTITO	53
9.1 Le posizioni delle Istituzioni dell'UE	53
9.2 Gli studi commissionati dalla Commissione e dal Parlamento Europeo	56
9.3 Gli studi indipendenti	59
9.4 Le principali posizioni degli Stati membri	62
9.5 Le posizioni espresse dagli stakeholders	65
9.6 Il dibattito all'interno della consultazione pubblica: la Conferenza di luglio 2010	68

PARTE TERZA

GLI INTERESSI DELL'ITALIA

CAPITOLO 10	
LE CRITICITÀ DEL PRIMO PILASTRO DELLA PAC PER L'AGRICOLTURA ITALIANA	73

CAPITOLO 11	
I PAGAMENTI DIRETTI IN ITALIA E IL POSSIBILE PASSAGGIO AL "FLAT RATE"	75

CAPITOLO 12	
LE MISURE DI MERCATO E DI GESTIONE DELLE CRISI	83
12.1 Gli strumenti di coordinamento del mercato	83
12.2 L'associazionismo in Italia	85
12.3 I possibili indirizzi futuri	85

CAPITOLO 13	
L'ARTICOLO 68	87

CAPITOLO 14	
GLI OBIETTIVI DELLA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO RURALE	89

CAPITOLO 15	
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULLA FUTURA PAC	97

APPENDICE A	
SINTESI DELLE POSIZIONI NEL DIBATTITO EUROPEO SUL FUTURO DELLA PAC	99

APPENDICE B	
LE POLITICHE DI SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA IN ALTRI PAESI	111
B.1 La politica agricola degli Stati Uniti	112
<i>B.1.1 Il Farm Bill del 2008</i>	<i>112</i>
<i>B.1.2 Il sostegno al reddito e le misure di mercato: i "farm commodity programs"</i>	<i>113</i>
<i>B.1.3 Gestione del rischio: le assicurazioni e i pagamenti per i disastri naturali</i>	<i>116</i>
B.2 Lo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti in Svizzera	117
<i>B.2.1 L'attuale sistema dei pagamenti diretti e le motivazioni della revisione</i>	<i>117</i>
<i>B.2.2 Il nuovo sistema dei pagamenti diretti</i>	<i>118</i>
<i>B.2.3 Criteri d'entrata e delimitazioni</i>	<i>121</i>
<i>B.2.4 Determinazione dei fondi</i>	<i>122</i>

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	123
----------------------------------	------------

PARTE I
IL QUADRO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE

CAPITOLO 1

IL FUTURO DELLA PAC: ALLE SOGLIE DEL 2013

1.1 Le prospettive di riforma

Nell'ultimo triennio la filiera agro alimentare europea è stata sottoposta a tensioni assai forti.

Dopo una prima fase di crescita dei prezzi, i corsi delle principali materie prime agricole sono repentinamente crollati seguendo il cedimento del mercato mondiale. Tale situazione ha evidenziato la accresciuta dipendenza del mercato comunitario dall'andamento del quadro internazionale, dovuta alla progressiva liberalizzazione degli scambi iniziata negli anni '90. Le tensioni in atto hanno al tempo stesso palesato i limiti della attuale politica agricola europea, che non consente rapidi ed efficaci interventi in presenza di situazioni di crisi, essendo imperniata su un sistema di aiuti diretti estremamente statico.

L'esperienza di questi anni è stata oggetto di analisi da parte del Consiglio dei Ministri dell'agricoltura UE nel quadro delle discussioni tese a delineare le caratteristiche della futura PAC. Tuttavia la futura evoluzione della PAC non è legata soltanto alle riflessioni sugli strumenti di politica economica che devono governare il settore, ma risulta anche dipendente da fattori esterni. Mentre in passato tali fattori erano rappresentati soprattutto dai negoziati internazionali (GATT/WTO), nella fase attuale la PAC deve soprattutto tener conto del quadro di bilancio europeo.

L'avvicinarsi della scadenza delle attuali prospettive finanziarie, valide fino al termine del 2013, congiuntamente al processo di revisione delle regole per la formazione e la gestione del bilancio comune (*budget review*), ormai in corso già dal termine del 2007, stanno determinando le condizioni per un'ampia riflessione sul futuro della politica agricola comune. I vincoli che deriveranno dai processi di ridefinizione del prossimo quadro finanziario e delle nuove regole di bilancio, infatti, stanno aprendo la strada ad un nuovo processo di revisione della politica a sostegno del settore agricolo europeo, che sta inevitabilmente finendo con l'intrecciarsi con il dibattito generale sul futuro delle politiche dell'UE.

La riforma della PAC che potrebbe scaturire da questo iter sembra dovere andare al di là degli aggiustamenti progressivi che hanno caratterizzato nel passato recente le molte revisioni che si sono susseguite. La riforma del 2003 e il successivo Health Check (2008) rappresentano la conclusione di un lungo processo avviato all'inizio degli anni '90 con la riforma Mac Sharry. Al centro di questo processo è stato posto il modello di agricoltura europeo e la necessità di un sostegno pubblico a favore dei redditi agricoli, dei territori rurali, della produzione di beni pubblici in agricoltura.

Oggi, sul tavolo dell'ampia e complessa discussione in corso sono posti tutti gli elementi strategici che, fino ad ora, hanno fatto della PAC una pietra angolare dell'azione politica perseguita a livello comunitario, con la possibile revisione profonda dei suoi obiettivi, dei mezzi finanziari a disposizione e degli strumenti adottati.

Ciò dipende, in primo luogo, dall'ampliamento del contesto di riferimento a cui guarda l'azione comunitaria, all'interno della quale la politica a favore dell'agricoltura deve trovare una sua precisa collocazione. La PAC, infatti, si inserisce con proprie peculiarità all'interno della Strategia 2020, approvata dal Consiglio Europeo del 25 e 26 marzo 2010, che stabilisce tre priorità di intervento:

1. crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;

2. crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
3. crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

In realtà, a prima vista, la politica agricola comunitaria sembrerebbe poco considerata nei documenti ufficiali e di discussione della Strategia 2020. Tuttavia, è innegabile la necessità, da un lato, di incorporare ed esplicitare gli obiettivi della PAC in un'ottica di sviluppo armonioso e sostenibile, dall'altro, di evidenziare le possibilità offerte dall'agricoltura europea al conseguimento stesso degli obiettivi generali individuati. Ciò è sottolineato dallo stesso Commissario all'agricoltura Dacian Cioloș nel suo discorso al Parlamento europeo del 12 aprile 2010 (Cioloș, 2010).

Va ricordato, a questo proposito, che la PAC, pur essendo una politica definita puramente settoriale, incide profondamente sulle prospettive di sviluppo regionale, in quanto investe il 47% della superficie europea e coinvolge oltre 18 milioni di occupati con una distribuzione territoriale non omogenea. Il settore, inoltre, risulta esposto agli andamenti della congiuntura economica, visto che la crisi dell'ultimo anno ha avuto un impatto negativo sul reddito prodotto dall'agricoltura pari al 12,2%, rispetto al 2008.

La PAC riveste quindi un ruolo fondamentale nello sviluppo di comunità rurali redditizie e dinamiche, garantendo, al tempo stesso, uno sviluppo socio-economico sostenibile ed equilibrato nel territorio europeo. Le aree rurali, dal canto loro, possono contribuire alla crescita economica sostenibile dell'UE e l'attività agricola partecipa attivamente a questo processo di crescita.

A ciò va aggiunto che l'UE non può non continuare a perseguire l'obiettivo di assicurare alla popolazione europea la produzione di alimenti salubri, sicuri, di qualità e rispettosi delle tradizioni e delle caratteristiche geografiche e territoriali. Naturalmente questa funzione si accompagna ad altre altrettanto importanti, come la gestione e la preservazione delle risorse naturali, la cura del paesaggio e del territorio e tutte devono essere inquadrare nel principio della sostenibilità e nel rispetto dell'ambiente. Inoltre, l'agricoltura e le aree rurali svolgono un ruolo sempre più centrale nelle economie del turismo, della cultura e del tempo libero ed hanno un ruolo crescente anche in ambito sociale. In questo campo è centrale il ruolo dell'agricoltura per l'occupazione, anche in considerazione del fatto che in alcune aree europee l'agricoltura rappresenta l'unica attività possibile in territori che altrimenti verrebbero spopolati ed esposti a forti rischi di abbandono e degrado.

Infine, gli aspetti climatici sono oggi al centro dell'interesse dell'opinione pubblica. A questo proposito, l'agricoltura ha già preso impegni molto stringenti in termini di riduzione dei gas legati all'effetto serra (20%, contro l'8% di altri settori) e altri contributi positivi potranno venire dallo sviluppo tecnologico e dalla ricerca.

In altri termini, la PAC è, e deve restare, una delle pietre miliari della costruzione dell'Europa e il suo contributo all'agenda di Europa 2020 deve essere riconosciuto come centrale.

D'altra parte, appare ormai diffusa la consapevolezza dei profondi cambiamenti a cui deve andare incontro la PAC per restare attuale ed in linea con il futuro dell'Europa e con le domande, in termini di beni e servizi, che i cittadini rivolgono al settore agricolo. A questo proposito, va sottolineato come lo stesso Commissario Cioloș non parli di "modello europeo", ma di "modelli europei di agricoltura", sottolineando in questo modo che l'agricoltura europea è fatta da diverse componenti, la cui eterogeneità e complessità è andata via via aumentando con i successivi allargamenti. Ciò rappresenta una ricchezza e non un limite del sistema agricolo europeo che va valorizzata attraverso un adeguato sostegno che risponda alle esigenze di tutti i cittadini europei, non solo degli agricoltori e della popolazione rurale, ma anche dei consumatori e della popolazione urbana e periurbana.

1.2 I nodi principali della riforma

Per maturare una posizione italiana su queste tematiche appare, quindi, indispensabile coinvolgere in questo dibattito non solo gli operatori, i portatori di interessi “interni” e le istituzioni nazionali e locali, ma anche i cittadini, le altre componenti sociali che esprimono bisogni e domande nei confronti dell’agricoltura e delle aree rurali, i consumatori, le associazioni. Da questo processo “dal basso”, infatti, potranno emergere le risposte adeguate ad alcuni quesiti fondamentali: Come rinnovare la “scatola degli attrezzi” della futura PAC? Come rafforzare i legami tra politica agraria, produzione di beni pubblici, gestione ambientale e territoriale? Come avvicinare l’agricoltura europea al mercato internazionale, rendendola al tempo stesso competitiva e sostenibile? Come stabilizzare i redditi in agricoltura? Come rendere compatibili i diversi sistemi agricoli che coesistono in Europa? Come rendere sempre più coerenti le politiche a sostegno del settore primario con quelle di sviluppo rurale?

Questi sono i temi centrali del dibattito per delineare e condividere il percorso verso la PAC del futuro. Il punto di partenza è rappresentato dagli elementi che oggi, dopo due decenni di riforme consecutive, caratterizzano profondamente la fisionomia della PAC attuale:

- a) i pagamenti diretti sono diventati la componente principale del primo pilastro che ha perso la sua tradizionale caratteristica di strumento a sostegno dei mercati dei singoli prodotti con il progressivo phasing out delle misure di intervento, dei sussidi alle esportazioni e del controllo delle importazioni. Tale cambiamento ha generato un sistema assai rigido, con una scarsa capacità di contrastare gli andamenti negativi del mercato;
- b) il secondo pilastro è stato rafforzato in termini finanziari ma, allo stesso tempo, è aumentato il ventaglio di misure e di obiettivi ad esso affidati, cosicché il bilancio complessivo non è necessariamente positivo. Inoltre, il secondo pilastro resta connotato come “strumento di accompagnamento” alle misure del primo pilastro e mantiene inalterata la sua triplice composizione (corrispondente agli assi prioritari di intervento: settore, ambiente, territorio);
- c) la PAC cerca di conquistare nuova legittimità ponendosi come la politica che assicura la produzione di beni pubblici in Europa attraverso il sostegno al settore primario e alle aree rurali (paesaggio, risorse naturali, ambiente e cambiamento climatico, biodiversità, occupazione e vitalità delle aree rurali, salubrità degli alimenti, tipicità e riconoscibilità geografica dei prodotti, ecc.). Tuttavia, al momento sembra esserci una certa incoerenza tra la giustificazione teorica del sostegno a favore dei beni pubblici e le misure -sia del primo che del secondo pilastro - messe in atto.

L’attuale fisionomia della PAC è il frutto di un processo negoziale nato e gestito da un’Europa a 15 paesi, con i nuovi Stati membri (NSM) che, confinati ad un ruolo di spettatori, spesso hanno accettato scelte e procedure decise dai vecchi Stati membri. Dopo il 2013 la geografia delle decisioni comunitarie potrebbe cambiare profondamente ed il ruolo di alcuni dei NSM potrebbe diventare ben più centrale di quello svolto fino ad ora.

Infine, di cruciale importanza è l’aspetto più complessivo di riforma del bilancio comunitario, la cui discussione si trova a coincidere con la riflessione sulla PAC post-2013, due questioni che si stanno fittamente intrecciando e che non potranno essere affrontate l’una senza l’altra.

CAPITOLO 2

LA PAC E LO SCENARIO INTERNAZIONALE

2.1 Dal GATT al WTO

Una riflessione approfondita riguardante il futuro della politica agricola comune ed i relativi strumenti di sostegno non può essere disgiunta dal considerare lo scenario internazionale e le regole stabilite in tale contesto, ed in particolare il quadro degli accordi raggiunti in seno al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) prima e successivamente al WTO (*World Trade Organization*).

Qualificato inizialmente come codice di comportamento, il GATT (prima sessione a Ginevra nel 1947) aveva escluso l'agricoltura dai processi di liberalizzazione del commercio. Tuttavia, sin dalla nascita della CEE, nelle varie tornate negoziali del GATT - Dillon round (1960/62), Kennedy round (1964/67), Tokyo round (1973/79) - emerse progressivamente il problema del protezionismo agricolo e della sua conformità alle regole dei mercati internazionali. Furono soprattutto gli Stati Uniti, preoccupati per la crescente aggressività della politica commerciale della CEE, in particolare sui sostegni alla esportazione delle derrate alimentari, a chiedere con insistenza crescente di affrontare il problema della compatibilità del protezionismo agricolo con il processo di liberalizzazione degli scambi. In sostanza, gli USA imputavano alla CEE di attuare una politica agricola fortemente protezionistica che danneggiava i produttori statunitensi sul versante dell'accesso al mercato della CEE, e, viceversa, agevolava enormemente le esportazioni europee verso i Paesi terzi.

Il round negoziale più significativo nel percorso del GATT è certamente l'Uruguay round (1986/94) durante il quale la problematica della riduzione del sostegno agricolo venne ampiamente dibattuta a tutti i livelli, anche in ambito CEE. In tale contesto, la CEE accettò di discutere del sostegno in agricoltura anche se non era disposta, da subito, ad accettare una riduzione consistente della PAC. A seguito della pressione USA la CEE si orientò infine verso un'importante riforma della propria politica agricola, consentendo in tal modo un esito positivo del round negoziale.

Nel 1992 la CEE varò la nuova riforma della PAC, meglio conosciuta con il nome dell'allora Commissario Mac Sharry, che indirizzava il sostegno verso un sistema meno orientato alla regolamentazione del mercato interno e maggiormente aperto ai mercati internazionali, effettuando nel contempo una progressiva riduzione di quei sostegni giudicati distorsivi (a partire dal sostegno ai prezzi).

Dopo la riforma della PAC il round entrò rapidamente nella fase conclusiva. Il 15 aprile 1994 i rappresentanti dei Paesi membri firmarono a Marrakech l'accordo che traghettava il GATT verso una nuova istituzione: l'Organizzazione Mondiale del Commercio - meglio conosciuta con l'acronimo di WTO - alla quale furono assegnate precise funzioni e struttura istituzionale permanente.

Con il WTO¹ si passava da una piccola organizzazione quale il GATT ad un'altra con sfere di competenze più precise ed ampliate, addirittura fornita di un tribunale dotato di poteri per la soluzione delle controversie nelle dispute commerciali.

L'Uruguay round ha segnato una svolta epocale negli accordi internazionali; al termine di questa sessione si trovò, finalmente, un accordo sul raggiungimento di una più ampia liberalizzazione dei mercati ed una progressiva riduzione dei sostegni interni, settore agricolo incluso.

¹ Attualmente il WTO conta 154 Paesi membri e numerosi Paesi con richiesta di adesione.

Il risultato della negoziazione dell'Uruguay round ha riguardato una serie di accordi multilaterali sul commercio, tra cui l'accordo sull'agricoltura (*Agreement on Agriculture*) che vincola, di fatto, i Paesi membri a rispettare l'impegno di riduzione complessiva dei sostegni ed a favorire la liberalizzazione degli scambi.

L'Uruguay round si chiudeva con l'impegno dei Paesi membri di ritrovarsi in una successiva serie di negoziati a scadenza ravvicinata, da concludersi nel 2000, per discutere ancora di liberalizzazione agricola e di servizi.

Alla fine degli anni '90 il WTO dovette però affrontare uno scenario che si andava progressivamente complicando, in particolare per le seguenti ragioni:

- i Paesi meno sviluppati lamentavano una scarsa attenzione alle loro richieste e giudicavano l'accordo raggiunto nel complesso abbastanza penalizzante per le loro esigenze;
- alcuni Paesi emergenti (Brasile, India, Argentina) aumentavano la pressione in seno al WTO per una maggiore liberalizzazione dei mercati.

In questo contesto si giunse alla terza Conferenza ministeriale di Seattle (1999) che registrò un sostanziale fallimento; nel 2001 il WTO tentò quindi di dare impulso alla ripresa del processo negoziale attraverso un nuovo Round da tenersi a Doha nel Qatar, al quale venne enfaticamente dato un titolo ambizioso : "Agenda di Doha per lo sviluppo" (*Doha Development Agenda-DDA*).

2.2 L'Agenda di Doha (Doha Development Agenda)

L'Agenda di Doha si collocava in una diffusa volontà di rilanciare i negoziati per normalizzare la situazione internazionale all'indomani dei tragici attacchi terroristici dell' 11 settembre ed il consenso raggiunto è stato certamente favorito da questo terribile evento.

Il mandato di Doha ha riaffermato ed ampliato gli obiettivi già stabiliti dall'Uruguay round - e sui quali i Paesi si sono trovati disposti a negoziare - ed, inoltre, ha individuato i tempi e le future *deadlines* del negoziato medesimo.

In particolare, per quanto riguarda il negoziato agricolo, è stato ribadito l'impegno al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- miglioramenti sostanziali dell'accesso al mercato tramite riduzione del livello tariffario;
- *phasing out* di ogni forma di sussidi all'esportazione;
- riduzione del sostegno interno maggiormente distorsivo;
- trattamento speciale e differenziato per i Paesi in via di sviluppo e per quelli meno sviluppati per far fronte alle loro necessità.

Questa serie di negoziati avrebbe dovuto concludersi nel 2005, procedendo quindi ad un nuovo Round di durata limitata. Il raggiungimento di tale obiettivo finale doveva passare per la quarta Conferenza ministeriale di Cancun (2003), nell'ambito della quale si sarebbe dovuto trovare l'accordo sulle modalità tecniche per la liberalizzazione programmata. In realtà lo scenario si stava ulteriormente complicando, evidenziando la crescente contrapposizione tra i Paesi industrializzati² (PI), che mantenevano un atteggiamento generalmente conservatore o di estrema prudenza, in particolare proprio per l'agricoltura, ed i Paesi in via di sviluppo³ (PVS) e quelli meno sviluppati (PMA)⁴ i quali spingevano invece verso un percorso di completa liberalizzazione degli scambi e l'abbattimento dei sussidi interni.

2 I paesi industrializzati meglio identificati come "Developed Countries", tra i quali: l'UE, gli USA, il Giappone, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.

3 Developing Countries, tra i quali: Brasile, Cina, India, Argentina.

4 Low developing Countries, Paesi meno avanzati, sono quelli riconosciuti come tali dall'ONU, di queste 32 sono membri WTO.

In tale contesto, gli USA assunsero una posizione più rigida a difesa del loro sostegno agricolo, per effetto soprattutto della pressione esercitata dalle *lobbies* del Sud (cotone), mentre l'UE riuscì a formulare una proposta più avanzata, grazie alla riforma della PAC già adottata nel 2003, che aveva sostanzialmente trasformato la maggior parte del sostegno in aiuti diretti disaccoppiati agli agricoltori, ovvero in una modalità compatibile con le regole del WTO.

Dal fallimento del vertice di Cancun si comprese che la risoluzione dello stallo dei negoziati dipendeva in parte dall'esito dei negoziati agricoli. Pertanto, nella successiva Conferenza ministeriale di Hong Kong (2005) si cercò di rafforzare il mandato agricolo. Gli obiettivi di Doha vennero, quindi, incisivamente riaffermati nella dichiarazione finale, nell'intento di rilanciare il negoziato.

Negli anni successivi sono stati conseguiti soltanto parziali progressi e la situazione attuale dei negoziati registra una sostanziale fase di stallo nel proseguimento dei lavori in corso e nel superamento delle questioni rimaste aperte e insolute. Le problematiche sono molteplici e la recente crisi economica e finanziaria, che ha generato di conseguenza atteggiamenti conservatori e di difesa, ha di fatto acuito questa situazione.

Giova evidenziare che a margine del negoziato multilaterale si registra attualmente un proliferare di accordi bilaterali e regionali che, se da una parte permettono in effetti di proseguire su un percorso di liberalizzazione dei mercati, dall'altra evitano ai singoli Paesi l'onere di introdurre degli impegni troppo vincolanti e di portata globale.⁵

2.3 Le Modalità agricole

Nonostante l'attuale fase di stagnazione a livello politico, i lavori in seno al WTO proseguono a livello tecnico. A questo riguardo, giova evidenziare come la struttura istituzionale del WTO preveda un'apposita Sezione⁶ che segue l'evoluzione dell'Agenda di Doha e che risponde direttamente dei risultati al Consiglio Generale. In tale contesto, le tematiche afferenti all'accordo agricolo sono trattate principalmente a livello di Comitato Agricolo Sessione Speciale.

Da Doha in poi un intenso lavoro negoziale a livello tecnico, nell'ambito di tale Comitato, ha consentito nel corso di questi anni di pervenire alla stesura di un documento, contenente le cosiddette "Modalità agricole" (*Modalities*), che costituisce una sorta di manuale contenente i principi, gli indirizzi e le modalità tecniche da applicarsi alle diverse tematiche per il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel 1994. La prima stesura di detto documento, redatta dall'allora Presidente l'ambasciatore Falconer, risale al 2006 e da allora il documento è stato più volte rivisto ed aggiornato alla luce del raggiungimento di progressivi accordi sulle diverse tematiche.

L'attuale stesura delle Modalità agricole, denominata come "*Revised Draft Modalities for Agriculture -Rev.4 -*", risale al dicembre del 2008; il testo contiene delle parti consolidate sulle quali vi è un accordo di massima tra i vari Paesi. Tuttavia, molte tematiche rimangono tuttora emarginate con parentesi per evidenziare la parte di testo sul quale non c'è ancora un consenso.

L'attuale fase di lavoro a livello tecnico è finalizzata alla definizione delle *Modalities* attraverso un percorso definito a doppio binario che prevede: da un lato, il lavoro specifico sulla predisposizione di specifici modelli di impegno (*templates*) e dall'altro la definizione delle questioni ancora irrisolte o sospese in seno alle *Modalities*.

⁵ A questo riguardo l'UE ha attualmente in itinere diversi accordi bilaterali con: Corea del Sud, Colombia e Perù, America Centrale, Ucraina, Singapore, India, Canada, Mercosur e accordi euromediterranei.

⁶ Il trade negotiation committee (TNC) del DDA si compone di una Special Session con comitati su: Services Council, Trips Council, Dispute settlement body, Agriculture committee, Trade development committee, Trade and environmental committee. Inoltre, sono previsti gruppi su: market access, rules, trade facilitation

A questo punto è opportuno richiamare con maggiore dovizia di dettagli il contenuto dell'attuale stesura delle *Modalities*, per le tre tematiche principali: accesso al mercato, restituzioni all'esportazione e sostegno interno.

Accesso al Mercato - L'accordo prevede una diminuzione del livello dei dazi (fissi e *ad valorem*) in base ad una formula (*tiered formula*) che riduce progressivamente in misura maggiore i dazi più elevati. I livelli di riduzione sono più elevati per i PI ed inferiori per i PVS. Tuttavia, in questo sistema si è deciso che alcuni prodotti (sensibili e speciali) potranno beneficiare di tagli complessivamente inferiori.

Ai fini dell'individuazione del livello degli impegni di riduzione, per ogni prodotto i dazi fissi e *ad valorem* vengono rapportati ad un valore daziario equivalente, definito come *ad valorem equivalent* (AVE).

Per i PI è previsto un impegno di riduzione complessivo medio tariffario pari al 54%; mentre per i PVS tale riduzione è fissata al 36%.

Prospetto 1 - Livelli di riduzione - tariffe AVE Paesi industrializzati

- Top tier : taglio del 70% per le tariffe maggiori del 75% .
- Upper middle tier : taglio del 64% per le tariffe maggiori del 50% e inferiori al 75%.
- Lower middle tier : taglio del 57% per le tariffe maggiori del 20% e inferiori al 50%.
- Bottom tier : taglio del 50% per le tariffe inferiori al 20% .

I PVS avranno, invece, livelli di riduzione inferiori, pari ai 2/3 dei singoli tagli previsti per i PI ed un range di riduzione che parte dal *top tier* fissato al 130% AVE sino al *bottom tier* al 30% AVE.

Nell'ambito della tematica relativa all'accesso al mercato rimangono, tuttavia, ancora aperte alcune questioni importanti, quali:

- la designazione dei prodotti sensibili (strategica per l'UE);
- la designazione dei prodotti speciali per i PVS;
- i prodotti tropicali;
- il *tariff cap* e il suo mantenimento per i PVS;
- la semplificazione tariffaria;
- il Meccanismo di salvaguardia speciale.

Al fine di garantire una maggiore flessibilità del sistema, si è convenuto di dare la possibilità di dichiarare il 4% delle linee tariffarie come prodotti sensibili. In pratica, tali prodotti, una volta individuati e notificati, beneficerebbero di tagli tariffari progressivamente inferiori (2/3, 1/2 o 1/3 dei tagli stabiliti), ma, nel contempo, vi è l'obbligo di prevedere appositi contingenti tariffari di importazione (*tariff quotas*), la cui entità è direttamente proporzionale al beneficio della riduzione del taglio (quantitativi rispettivamente pari al 4%, 3,5%, 3% del consumo domestico del relativo prodotto).

Per i PVS è prevista la possibilità di dichiarare alcuni prodotti come speciali⁷ che avrebbero riduzioni dei tagli stabiliti maggiori rispetto ai prodotti sensibili.

⁷ La scelta di tali prodotti è basata su criteri di sicurezza degli approvvigionamenti, di garanzia del territorio e delle popolazioni rurali e di regole dello sviluppo rurale. Possono essere eleggibili sino al 12% delle linee tariffarie.

I prodotti tropicali sono costituiti da una serie di prodotti per i quali è, invece, previsto il raggiungimento dell'obiettivo di una completa liberalizzazione attraverso l'azzeramento dei dazi o l'applicazione di tagli tariffari molto consistenti. Una volta che i prodotti vengono inclusi in tale lista non è prevista per questi nessun tipo di salvaguardia come, ad esempio, la possibilità di indicare alcuni prodotti come sensibili o speciali e per i quali negoziare quindi tagli tariffari meno incisivi. Nell'ambito dell'accordo "banane"⁸, recentemente chiuso tra UE, Paesi del Centro e Sud America (i cosiddetti *latinos*) e USA, è stato raggiunto un accordo su una lista di prodotti tropicali. Tale accordo non è ancora stato trasposto nel WTO, ma l'intesa già raggiunta tra i più importanti Paesi fa ben sperare che si possa trovare presto una posizione definitiva⁹.

La lista, consolidata con l'accordo banane, non comprende alcune produzioni di rilievo per il nostro Paese quali: pomodori, riso e olive. A questo riguardo, è il caso di evidenziare che tali prodotti erano stati inizialmente inclusi all'interno della lista e solo a seguito di un intenso ed efficace lavoro negoziale si è riusciti ad ottenerne l'esclusione, nonostante la contrarietà manifestata dai Paesi del Centro e Sud America.

La semplificazione tariffaria prevede la conversione, per tutte le categorie di prodotto, di tutti i dazi (fissi ed *ad valorem*) in un'unica componente *ad valorem*, stabilendo, nel contempo, di applicare una uniformità per gli elementi di riferimento, quali i valori monetari (euro o dollaro) e le unità di misura (tonnellate, litro ecc.).

Per quanto concerne i meccanismi di salvaguardia (SSG) esistenti, l'accordo prevede un forte ridimensionamento degli stessi con relativo *phasing out*. I PI hanno l'obbligo di ridurre, con effetto immediato, i meccanismi di salvaguardia esistenti all'1% delle linee tariffarie, con l'impegno del completo smantellamento del sistema in sette anni e con l'ulteriore obbligo di aumento dei contingenti nel caso in cui prodotti sensibili siano collocati all'interno del SSG. Per i PVS la predetta soglia è fissata al 2,5% delle linee tariffarie. I PVS avranno, inoltre, a disposizione un nuovo meccanismo di salvaguardia speciale¹⁰ (*Special Safeguard Mechanism-SSM*) che consentirebbe a tali Paesi di ottenere per i loro prodotti agricoli una maggiore protezione per le importazioni. Questo nuovo sistema rimane tuttora al centro di accese polemiche all'interno dei negoziati WTO a tutti i livelli. I PI (USA, Australia e Canada in particolare) ritengono che tale strumento sia troppo discrezionale e che possa diventare cagione di serie distorsioni al commercio. Al riguardo hanno chiesto di individuare appropriate soluzioni con condizioni di applicazione precise, circostanziate e giustificate per evitarne un utilizzo troppo frequente. Questo punto è considerato di rilevanza strategica dagli USA e il mancato accordo su tale tematica tra i PI e i PVS ha di fatto provocato l'insuccesso dell'ultima fase negoziale.

Sussidi all'esportazione (Export Competition) - L'accordo prevede che i sussidi all'esportazione siano radicalmente eliminati entro il 2013 per i PI ed entro il 2016 per i PVS. Crediti, garanzie e assicurazioni per l'export saranno disciplinati per evitare sussidi nascosti.

Sostegno interno - In linea generale l'accordo prevede la progressiva riduzione degli aiuti interni agli agricoltori. Tale riduzione è più alta per i PI, meno consistente per i PVS e nulla per i PMA.

Il sistema adottato per gestire e definire i meccanismi di riduzione ricorda la disciplina prevista per i prodotti industriali: i sussidi classificati in scatola verde (*green box*) sono quelli conside-

8 L'accordo banane, con annessa lista dei prodotti tropicali, dovrà essere traslato e accettato in ambito WTO, anche se è molto probabile che vi siano reazioni da parte di importanti paesi che non hanno sottoscritto l'accordo.

9 L'accordo banane e la lista prodotti tropicali non hanno visto la partecipazione dell'India.

10 Tale meccanismo, applicabile su tutte le linee tariffarie, è basato su una applicazione di un volume base SSM o di un prezzo base SSM e come per l'SSG si concreta in un aumento del livello daziario, senza il limite del rispetto del tariff cap pre-Doha.

rati ad impatto neutro sul commercio; i sussidi in scatola gialla (*amber box*) raccolgono tutte le sovvenzioni che hanno un impatto distorsivo sul commercio e che pertanto sono soggetti a riduzione, mentre altre forme di sussidi con impatto distorsivo limitato, ma con espresso limite di produzione, rientrano nella cosiddetta scatola blu (*blue box*).

Box 1 - Le scatole del WTO

Amber box

Vi rientrano gli aiuti giudicati come distorsivi al commercio, quali: il supporto ai prezzi di mercato, gli aiuti direttamente correlati alle quantità prodotte e quegli aiuti diversi da quelli definiti come “*non exempt direct payments*” (Annex 2 Agreement on Agriculture).

L'insieme di questi aiuti viene indicato come *Aggregate Measures of Support* (AMS).

Attualmente, sono tuttavia consentiti aiuti di ammontare ridotto in *amber box*, per una percentuale pari al 5% della produzione per i PI e del 10% per i PVS (*De minimis*).

Blue box

Vi rientrano gli aiuti con impatto distorsivo ridotto. Si tratta di pagamenti diretti effettuati per superficie o per capo di bestiame nell'ambito di programmi di riduzione o di limitazione delle produzioni (aiuti parzialmente accoppiati, quote di produzione, programmi di *set-aside* ecc.) e di pagamenti diretti, per superficie o per capo di bestiame, non direttamente correlati alle effettive produzioni.

Green box

Vi rientrano gli aiuti considerati non distorsivi per il commercio o che causano una minima distorsione. Questi aiuti sono ammessi senza limitazione a condizione che non producano comunque l'effetto di un sostegno dei prezzi.

Sono ammessi, in particolare, gli aiuti riguardanti:

- servizi generali: ricerca; controllo ed eradicazione delle malattie; servizi di formazione; servizi di consulenza; servizi di ispezione, in particolare per la salute, il benessere e la qualità delle produzioni; servizi per la promozione e la commercializzazione; servizi per le infrastrutture;
- lo stoccaggio pubblico e privato per scopi di sicurezza alimentare;
- gli aiuti alimentari;
- i pagamenti diretti disaccoppiati ai produttori;
- le assicurazioni al reddito e rete di sicurezza al reddito;
- i pagamenti per calamità naturali;
- i programmi di ritiro degli agricoltori;
- l'assistenza ai programmi di ritiro;
- gli aiuti agli investimenti;
- i programmi ambientali;
- i programmi di assistenza regionale.

Le modalità agricole stabiliscono che gli aiuti maggiormente distorsivi (contenuti nella *amber box*) - notificati come AMS (*Aggregate measures of support*) - dovranno subire un ridimensionamento, secondo la logica della *tiered formulas*.

La complessiva riduzione del sostegno interno viene applicata attraverso la quantificazione di:

1. *Overall Trade Distorting Support* (OTDS), che consiste nella sommatoria di AMS + *De minimis* + *blue box* + % valore produzione agricola;
2. *aggregate Measures of Support* (AMS), che costituisce la sommatoria degli aiuti con impatto distorsivo contenuti nella *amber box*.

Prospetto 2 - Livelli di riduzione del sostegno interno

Overall Trade Distorting Support (OTDS)

L'impegno di riduzione dipende dal livello OTDS, secondo la seguente ripartizione:

- riduzione dell'80% qualora la base OTDS è superiore a 60 Mld \$ (UE)
- riduzione del 70% qualora la base OTDS è tra 10 e 60 Mld \$ (USA e Giappone)
- riduzione del 55% negli altri casi.

Aggregate Measures of Support (AMS)

- riduzione del 70% per AMS superiori a 40 Mld \$ (UE)
- riduzione del 60% per AMS tra 15 e 40 Mld \$ (USA e Giappone)
- riduzione del 45 % negli altri casi.

De Minimis

Taglio del 50% (per i PI sarà consentito il 2,5% del valore della produzione) e per i PVS riduzione dei 2/3 del taglio (6,7% consentito).

Blue box

Questi aiuti sono consentiti limitatamente al 2,5% della produzione per i PI e al 5% della produzione per i PVS.

Green box

Nessuna riduzione prevista. Tuttavia, necessario fare verifiche in particolare su aiuti notificati come disaccoppiati per accertarne l'effettivo disaccoppiamento dalla produzione.

Cotone

Attualmente il testo delle Modalità contiene una formula di riduzione che è stata proposta nel 2006 dal gruppo "Cotton 4" (Africa).

2.4 Gli effetti dei negoziati internazionali sul sostegno agricolo

Negli ultimi vent'anni i negoziati internazionali hanno avuto una forte influenza sulla PAC ed hanno condizionato l'impostazione del sostegno agricolo erogato nell'UE.

La prima riforma della PAC che ha iniziato un percorso di orientamento del settore agricolo al mercato è stata indubbiamente la riforma Mac Sharry del 1992. Dopo anni di politica di sostegno ai prezzi, che ha generato di conseguenza notevoli surplus di produzioni ed un complessivo indebolimento della credibilità dell'intera PAC, con tale riforma viene decisa una drastica riduzione dei prezzi istituzionali e, nel contempo, viene introdotto un sistema di pagamenti di compensazione al reddito basati sulla superficie coltivata, senza legame alcuno con le quantità prodotte. In tal modo la PAC ha iniziato un progressivo processo di apertura dei mercati introducendo una politica di sostegno interno agricolo maggiormente compatibile al quadro internazionale.

Con la successiva riforma, meglio conosciuta come "Agenda 2000", l'UE continua il percorso di riavvicinamento del settore al mercato abbassando ulteriormente i prezzi istituzionali e rafforzando le politiche del secondo pilastro (sviluppo rurale). Le scelte adottate sono orientate a fornire un impulso alle aziende agricole in direzione di una maggiore competitività e di generare un sostegno sostenibile che possa coniugare le esigenze della società civile con le necessità del settore agricolo, in materia ambientale, sanitaria, di qualità e salubrità degli alimenti. L'ulteriore abbassamento dei prezzi garantiti spazza via qualsiasi tipo di produzione che non sia orientata al mercato e nel contempo riduce sempre di più il *gap* di compatibilità che possa integrare ulteriormente il sostegno alle regole del WTO.

Nel 2003, a tre anni dall'applicazione di Agenda 2000, quella che doveva essere una riflessione a metà percorso e definita come "Riforma a medio termine" si rivela invece una vera e propria rivoluzione copernicana in materia di sostegno agricolo nella PAC. Viene, infatti, introdotto il regime di "pagamento unico aziendale" che si fonda sull'erogazione di aiuti disaccoppiati agli agricoltori, completamente svincolati dalle produzioni, e la cui erogazione è legata sia al mantenimento dell'attività agricola che al rispetto di principi generali di condizionalità in materia di salva-

guardia ambientale, benessere animale e sicurezza alimentare. Nel contempo le OCM (Organizzazioni Comuni di Mercato) subiscono un forte ridimensionamento indirizzando le spese della PAC quasi interamente agli aiuti disaccoppiati. In tal modo, è stato possibile convogliare il grosso della spesa PAC all'interno della scatola verde (*green box*).

Con l'ultima riforma "Health Check" del 2008, l'UE ha ulteriormente progredito nella direzione di un maggiore disaccoppiamento degli aiuti, di contenimento delle politiche di mercato e di rafforzamento delle politiche di sviluppo rurale consolidando la direzione già intrapresa di indirizzare le scelte degli agricoltori verso una maggiore competitività del settore nei mercati internazionali.

La tabella seguente mostra nel complesso come il sostegno interno compatibile con le regole WTO (*green box*) sia aumentato in misura consistente nell'ultimo decennio e come nel contempo siano diminuiti gli aiuti in scatola gialla (AMS) e in scatola blu (*blue box*).

Tabella 1 - Composizione del sostegno interno UE in percentuale

Anni riferimento	Green box	Blue box	AMS
1995/1998	22%	23%	55%
2006/2007 (*)	64%	6%	30%

Fonte: WTO

(*) Notifica UE al WTO nel 2010, per maggiori dettagli si rimanda alle successive tabelle.

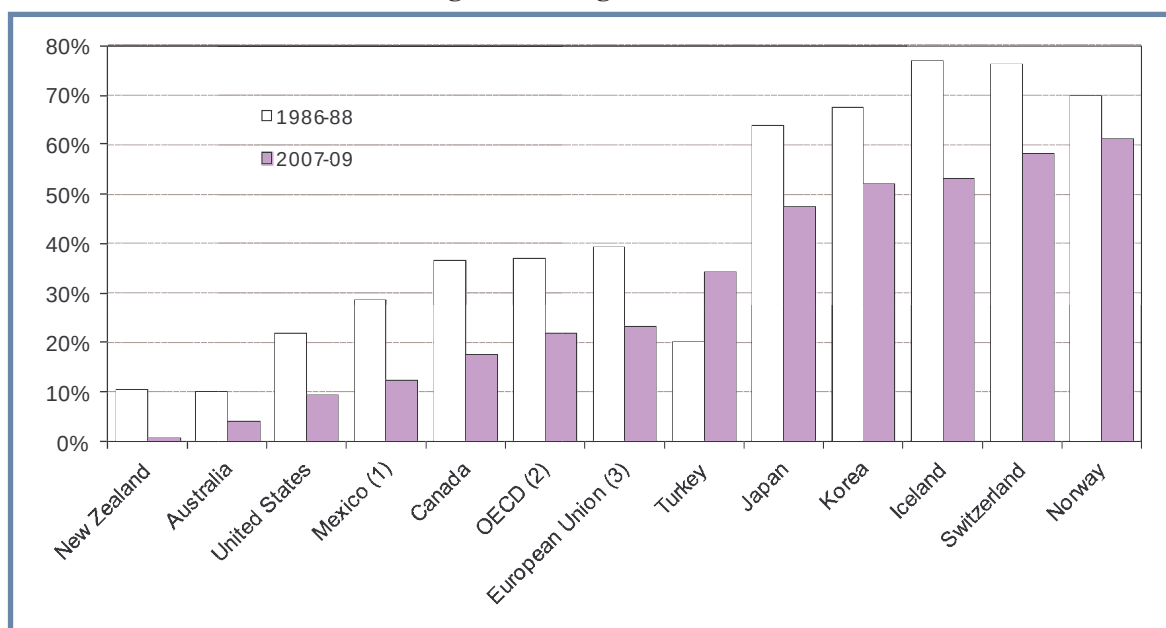
Si evidenzia come il livello degli aiuti in *amber box* e *blue box* sia destinato, peraltro, a diminuire ulteriormente in virtù del processo di completo disaccoppiamento degli aiuti, che si completerà nel 2012.

Ma l'Unione Europea non è la sola ad avere adottato una politica di contenimento della spesa agricola. In questi ultimi anni la maggior parte dei Paesi con politiche agricole incisive hanno, di fatto, adottato misure di contenimento e di riduzione sia del supporto complessivo che di quello maggiormente distorsivo. A tale proposito un accurato lavoro di monitoraggio effettuato dall'OCSE, con l'ultimo rapporto per il 2010 "*Agricultural Policies in OECD Countries*", evidenzia che per i Paesi OCSE il sostegno agricolo è complessivamente diminuito, passando da una incidenza del 2,25% sul PIL nel biennio 1986/1988 ad un valore pari a 0,89% del PIL per il 2007/2009. Tale diminuzione è più marcata per alcuni Paesi, quali l'UE, gli USA il Canada, e meno forte per altri come la Corea, il Giappone, la Svizzera e la Norvegia in cui tuttora il complessivo livello del supporto agricolo, in termini di PSE¹¹ (Producer Support Estimate), risulta superiore al 50% del margine lordo di reddito agricolo¹². Nuova Zelanda e Australia mantengono invece livelli molto ridotti di sostegno agricolo. Va segnalato come, in controtendenza, la Turchia registra invece un aumento del livello di PSE nel biennio 2007/2009 rispetto al precedente periodo.

Il grafico successivo evidenzia la diminuzione del livello del PSE sul margine lordo agricolo, per i diversi Paesi membri.

¹¹ Il *producer support estimate* è il parametro utilizzato principalmente dall'OCSE per quantificare nel complesso il sostegno agricolo.

¹² Il parametro utilizzato è il "*gross farm receipts*".

Grafico 1 - Livello del PSE sul margine lordo agricolo

Fonte: OECD 2010.

Fermo restando il trend di una complessiva diminuzione del livello di sostegno registratasi in questi anni, è significativo porre attenzione a come, nel contempo, sia mutata anche la composizione della tipologia del supporto.

Sempre dai dati OCSE emerge che il sostegno maggiormente distorsivo, basato sul supporto ai prezzi di mercato (*Market Price Support*), è diminuito in misura consistente passando dall' 80% del PSE nel triennio 1986/88 a meno del 50% in quello 2007/09. Pur tuttavia, il sostegno ai prezzi rimane tuttora la voce più consistente di spesa all'interno del PSE soprattutto in alcuni Paesi quali: la Corea, il Giappone, la Turchia, la Svizzera, l'Islanda e la Norvegia.

Il sostegno disaccoppiato ha invece registrato una crescita significativa, passando da un livello inferiore all'1% del PSE nel 1986/88 al 23% nel 2007/09, frutto delle scelte dei Paesi verso politiche di allineamento agli accordi in ambito WTO.

Riguardo i pagamenti disaccoppiati giova evidenziare che tale strumento non registra un utilizzo uniforme in tutti i Paesi. Infatti, solamente le politiche agricole di UE, Australia, Messico, Svizzera e USA hanno predisposto un impiego significativo di questa tipologia di pagamenti.

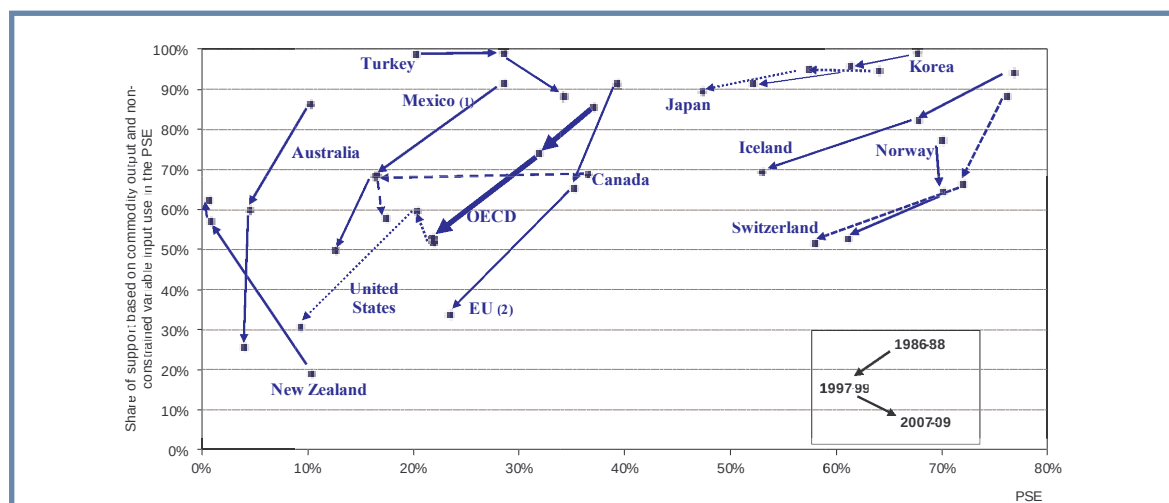
Per quanto concerne invece le tipologie di sostegno legate alle superfici ed ai capi di bestiame, queste hanno registrato un incremento dal 7%, negli anni 1986/88, al 13% del 2007/09, soprattutto in alcuni Paesi come Giappone e Corea dove le politiche agricole sono improntate ad assicurare un sufficiente grado di auto-provvigionamento;

Altre forme di supporto come, ad esempio, i pagamenti basati su particolari *input* aziendali, quali: le politiche di sostegno al credito o all'acquisto di mezzi tecnici aziendali (sementi, concimi, antiparassitari ecc.), e di *input* di tipo agro-ambientali sono aumentate da circa l'8% nel periodo 1986/88 al 12% del 2007/09.

Per maggiori dettagli sulla composizione del PSE nei singoli Paesi si rimanda al prospetto 3.

A completamento di questa panoramica, il grafico seguente mostra, in tre differenti periodi presi in esame, per i Paesi in area OCSE, l'andamento complessivo del sostegno agricolo in termini di % di PSE sul margine lordo agricolo, e l'incidenza del sostegno giudicato maggiormente distorsivo sul PSE.

Grafico 2 - Andamento del sostegno agricolo nei Paesi OCSE



Fonte: OECD 2010.

Dal grafico precedente è possibile evincere come l'UE sia tra i Paesi più virtuosi che hanno ridotto complessivamente il livello di sostegno interno, in particolare di quello giudicato maggiormente distorsivo. L'attuale PAC è stata infatti ispirata alla compatibilità delle regole stabilite in seno al WTO, in particolare al rispetto di quanto stabilito per il sostegno interno nell'attuale stesura delle *Modalities*. In tal senso, ad avviso della Commissione, le attuali *Modalities* non comporterebbero problemi di adattamento per l'attuale assetto della PAC.

In ogni caso, anche ove il negoziato dovesse continuare nella fase attuale di stallo, non sarebbe ipotizzabile per la PAC un ritorno al passato ed una restaurazione di politiche improntate ad un generalizzato sostegno dei prezzi di mercato o di rigidi meccanismi di preferenza comunitari.

Il percorso intrapreso dall'UE verso un sostegno agricolo improntato ad una maggiore efficienza aziendale e ad un miglioramento della competitività delle nostre imprese agricole non è in discussione. Tuttavia, fermo restando la necessità del mantenimento dello strumento dei pagamenti diretti disaccoppiati, sarebbe comunque opportuno iniziare una riflessione accurata sulla attuale articolazione del sostegno interno della PAC, compatibilmente con i principi degli accordi multilaterali. A questo riguardo, sarebbe necessario verificare la possibilità di utilizzare diversamente le risorse che la UE può erogare all'interno della scatola gialla, in modo da indirizzare tali risorse verso temporanei ed efficienti strumenti di sostegno dei redditi, di tipo anticiclico, da attivarsi in caso di gravi crisi di mercato.

Un'analoga riflessione potrebbe essere avviata in merito alle possibilità di manovra che l'UE conserverebbe, in base alle attuali *Modalities*, per la scatola blu. Anche in questo caso dovrebbero essere opportunamente valutate tutte le possibilità di utilizzare in maniera ottimale tali risorse, in modo da consentire ai singoli Paesi di impostare adeguate strategie a sostegno di determinate produzioni.

Prospetto 3 - Composizione del PSE (%) - Paesi OCSE

	Australia		Canada		European Union		Iceland		Japan		Korea	
	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09
1 Support based on commodity output	71	-	59	53	91	30	93	68	93	88	99	90
2 Payments based on input use	16	50	18	8	5	14	7	7	4	4	1	4
3 Payments based on/non current production	-	6	21	28	4	18	-	23	-	1	-	3
4 Payments based on non-current, production not required	13	43	-	9	-	37	1	-	3	7	-	3
5 Miscellaneous payments	-	1	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-
	Mexico		New Zealand		Norway		Switzerland		Turkey		United States	
	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09	1986-88	2007-09
1 Support based on commodity output	83	30	19	63	72	50	83	51	77	87	44	22
2 Payments based on input use	17	46	48	36	9	6	7	4	23	4	20	30
3 Payments based on/non current production	-	6	33	2	19	45	7	21	-	5	34	17
4 Payments based on non-current, production not required	-	17	-	-	-	-	-	20	-	3	1	22
5 Miscellaneous payments	-	-	-	-	-	-	3	5	-	-	2	8

Tabella 2 - Sostegno interno UE: Green box (Marketing year 2006/07)

Misure	Valore monetario (milioni €)	% su Green box
Servizi Generali		
Ricerca	967,4	1,8
Controllo eradicazione malattie animali-piante	1.731,2	3,1
Servizi di formazione agricoltori	304,7	0,6
Servizi di consulenza	373,6	0,7
Servizi ispettivi	423,6	0,8
Promozione e commercializzazione	1.687,2	3,0
Servizi infrastrutturali	1.273,7	2,3
Altri servizi agricoltori	39,6	0,6
Stoccaggio pubblico a fini sicurezza alimentare	37,4	0,6
Programma aiuto indigenti	752,0	1,4
Aiuti disaccoppiati	30.671,7	54,3
Assicurazioni	12,9	0,05
Pagamenti compensatori calamità naturali	1.156,5	2,1
Programma prepensionamento	676,3	1,2
Programmi ritiro produzione	361,7	0,7
Assistenza investimenti agricoli	4.534,3	8,1
Programmi ambientali	5.490,7	9,8
Programmi assistenza regionale	3.755,4	6,7
Altro (SAPS)	2.279,8	4,1
Totale Green box	56.529,8	

Tabella 3 - Sostegno interno UE: Blue box (Marketing year 2006/07)

Misure	Valore monetario (milioni €)	% su Blue box
Pagamenti superfici e raccolti (Reg. CE n. 1782/2003)	2.885,6	50,7
<i>Pagamenti compensatori per ettaro (cereali, semi oleosi, proteiche, foraggi, colture energetiche e set-aside)</i>	<i>1.851,0</i>	
<i>Premio qualità frumento duro per ettaro</i>	<i>138,10</i>	
<i>Premio colture proteiche</i>	<i>58,2</i>	
<i>Pagamenti compensatori riso</i>	<i>173,6</i>	
<i>Sementi</i>	<i>22,0</i>	
<i>Cotone</i>	<i>254,5</i>	
<i>Aiuto olio di oliva</i>	<i>124,3</i>	
<i>Premio luppolo</i>	<i>3,1</i>	
<i>Articolo 69 pagamenti</i>	<i>260,8</i>	
Pagamenti per bestiame su numero capi fissato (Reg. CE n. 1782/2003)	2.811,1	49,3
<i>Pagamento vacche nutrici</i>	<i>1.245,5</i>	
<i>Premio speciale bovini maschi</i>	<i>119,8</i>	
<i>Premio alla macellazione bovini</i>	<i>244,5</i>	
<i>Dairy payments ai produttori lattieri</i>	<i>640,5</i>	
<i>Pagamenti ovi-caprini e pagamenti per zone svantaggiate</i>	<i>398,2</i>	
<i>Articolo 69 pagamenti</i>	<i>162,6</i>	
Totale Blue box	5.696,70	

Tabella 4 - Sostegno interno UE: Amber box (Marketing year 2006/07)

Misure	Valore (milioni €)	% su Amber box
Sostegno prezzi mercato (frumento tenero, frumento duro, orzo, mais, avena, sorgo, triticale, zucchero, latte scremato in polvere, burro, carni bovine e altri)	13.852,3	52,1
Aiuti alla produzione e ritiri di mercato Altri (ortofrutta, vino, carni bovine, tabacco, fecola)	12.779,8	47,9
Totale AMS (Amber Box)	26.632,1	
Aiuti "De minimis"		
(assicurazioni, interessi, settore latte, foraggi e altro)	1.852,4	

CAPITOLO 3

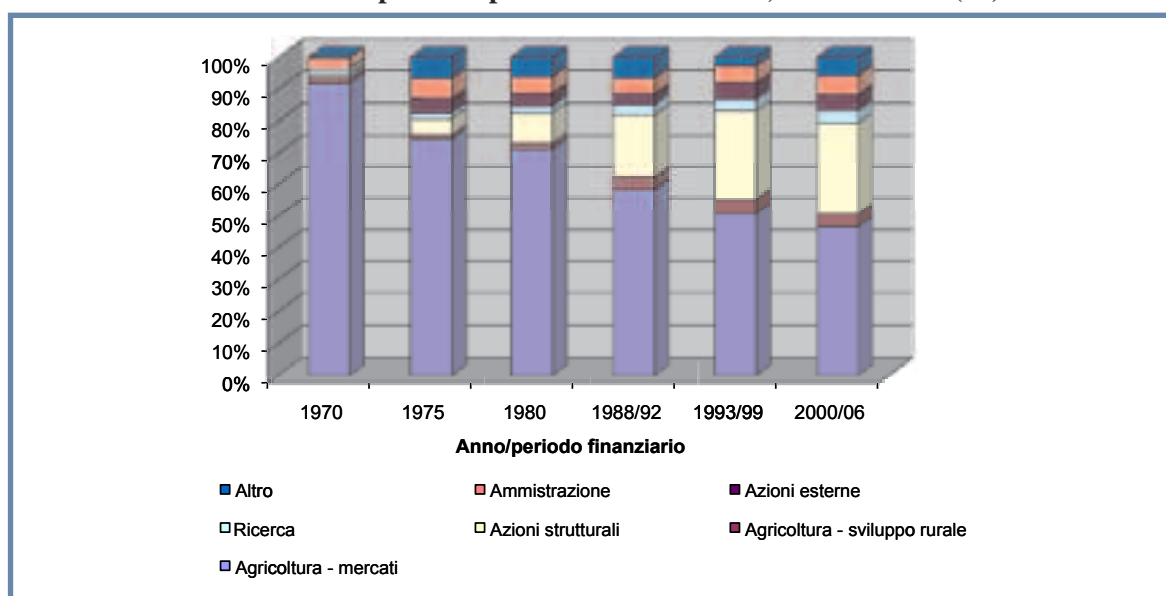
IL RUOLO DELLA PAC NEL BILANCIO COMUNITARIO

La politica agricola comune ha sempre avuto un ruolo di primo piano all'interno delle politiche sostenute finanziariamente dalla Comunità Economica Europea, oggi Unione Europea. La spesa per il sostegno ai mercati agricoli rappresentava, nei primi anni '70, la quasi totalità degli impegni di bilancio (grafico 3).

Tuttavia, nel tempo, l'impegno finanziario sull'agricoltura si è andato progressivamente riducendo, soprattutto per effetto dell'ampliamento delle politiche comuni verso nuovi ambiti di azione.

Tra questi si evidenziano: le misure per la coesione economica e sociale finalizzate ad una maggiore convergenza economica tra le regioni della Comunità, il consolidamento della politica per la ricerca, l'avvio di una politica ambientale comune, una più complessa e consistente politica internazionale.

Grafico 3 - Evoluzione della spesa UE per linea di intervento, 1970-2000/06 (%)



Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione UE, 2009

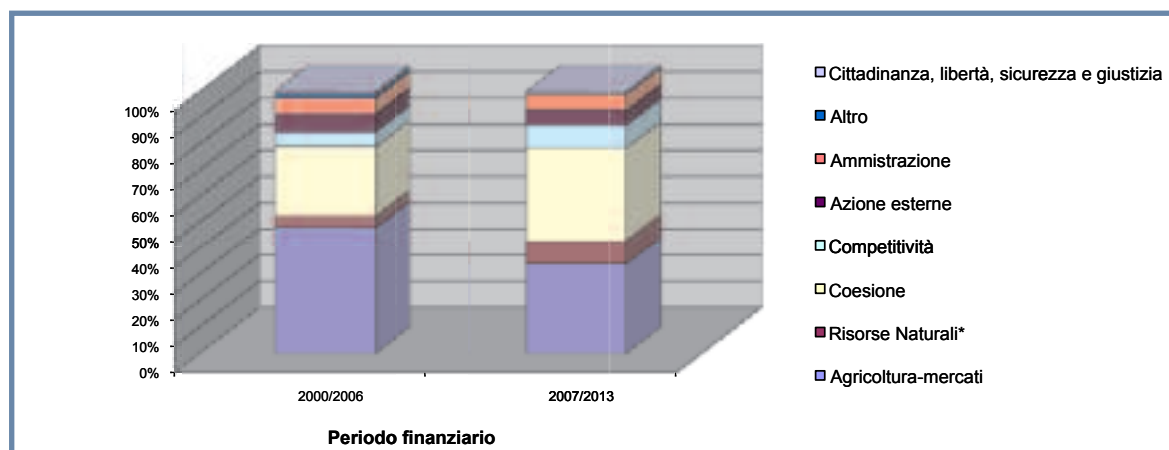
Con la definizione delle attuali prospettive finanziarie è stata approvata una nuova classificazione delle rubriche di spesa in cui si articola il bilancio comunitario, derivante dalla profonda ridefinizione delle priorità politiche perseguite dall'UE, in attuazione degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona: la trasformazione dell'UE in un'economia dinamica basata sulla conoscenza, la ricerca di una crescita economica sostenibile e la realizzazione di una maggiore coesione sociale.

Nella nuova struttura la spesa per l'agricoltura, nelle due componenti del sostegno ai mercati e allo sviluppo rurale (*primo e secondo pilastro*), ricade integralmente all'interno della rubrica 2, congiuntamente a quella per la pesca e l'ambiente. Il rafforzamento dell'impegno politico comune sulla gestione sostenibile delle risorse naturali ha reso significativa la creazione di un'apposita rubrica, che include le politiche settoriali caratterizzate dall'impatto più diretto e dalla maggiore

contiguità fisica con l'ambiente naturale, tra cui rientrano a pieno titolo la politica agricola e forestale che coinvolgono la gestione di una porzione del territorio comunitario intorno all'80% del totale. Inoltre, il trasferimento della politica agricola all'interno della rubrica intitolata alla conservazione e gestione delle risorse naturali pone in maggiore evidenza la necessità di assicurare una piena integrazione degli obiettivi di carattere ambientale nella gestione operativa della PAC.

La nuova classificazione, sebbene più snella, rende difficili i confronti intertemporali di lungo periodo. La stessa Commissione si limita a produrre una riclassificazione di transizione tra terzo e quarto periodo finanziario (grafico 4), dalla quale emerge un forte ridimensionamento del peso relativo della componente mercati della PAC, a fronte di una crescita della restante parte delle azioni ricomprese nella rubrica 2: sviluppo rurale, pesca e ambiente. Nel contempo, si assiste soprattutto alla notevole crescita della politica di coesione (rubrica 1.b), in larga misura coincidente con le politiche strutturali dei periodi precedenti, cui si accompagna il rafforzamento della politica di competitività (rubrica 1.a), nella quale confluisce la precedente politica per la ricerca, potenziata e ampliata a ulteriori temi, quali l'innovazione, la creazione di reti, l'istruzione e la formazione, le politiche per la globalizzazione.

Grafico 4 - Evoluzione della spesa UE per linea di intervento, 2000/06 - 2007/13 (%)



* Comprende: Agricoltura-sviluppo rurale, pesca e ambiente
Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione UE, 2009

Scendendo nel dettaglio dell'attuale quadro finanziario, è possibile evidenziare meglio le diverse componenti della rubrica 2. In particolare, dalla tabella 5 si evince come la spesa per le misure del primo pilastro della PAC rappresenti una quota oscillante intorno al 30% circa dell'intero bilancio dell'Unione, cui si somma un ulteriore 10% per il secondo pilastro. Negli ultimi anni, quindi, l'agricoltura sta complessivamente assorbendo una quota di risorse corrispondente a poco oltre il 40% del totale delle spese annuali; la quota maggiore viene catturata dalla rubrica 1-Crescita sostenibile.

A completamento dell'analisi sul bilancio comunitario si propone in dettaglio nella tabella 6 la relazione intercorrente tra le contribuzioni al bilancio dei singoli Stati membri e le diverse spese comunitarie afferenti al capitolo agricoltura dei medesimi Paesi.

In particolare, nell'ultima colonna della tabella 6 è riportato il saldo netto in termini di livello di spesa agricola per ogni euro di contribuzione versato da ciascuno Stato membro.

I saldi netti in termini di livello di spesa agricola per ogni euro di contribuzione versato da ciascuno Stato membro sono calcolati sulle spese FEAGA e sulla spesa agricola complessiva, compresi gli impegni stanziati per lo Sviluppo rurale.

Da tale analisi è possibile evidenziare che l'Italia, a fronte di una contribuzione al bilancio UE di più del 13%, beneficia invece complessivamente di poco più del 10% della spesa agricola dell'UE (con un ritorno per ogni euro versato al bilancio di 0,78 € per l'agricoltura).

Altri Paesi membri registrano invece saldi positivi: Francia, Spagna, Grecia, Portogallo e Polonia presentano percentuali di utilizzo della spesa agricola nettamente superiori alle rispettive contribuzioni comunitarie.

Tabella 5 - Bilancio generale dell'UE: ripartizione degli stanziamenti per impegni relativi alle rubriche delle prospettive finanziarie (2008, 2009, 2010)

	2008		2009		2010	
	Esecuzione		Stanziamenti iniziali		Stanziamenti iniziali	
	milioni €	(%)	milioni €	(%)	milioni €	(%)
1. Crescita sostenibile	57.919,1	44,2	62.201,7	45,5	64.249,4	45,4
- Competitività per la crescita e l'occupazione	10.558,7	8,1	13.774,8	10,1	14.861,9	10,5
- Coesione per la crescita e l'occupazione	47.360,4	36,2	48.426,9	35,5	49.387,6	34,9
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali	56.767,9	43,3	56.331,8	41,2	59.498,8	42,1
- Spese connesse al mercato e ai pagam. diretti	40.488,7	30,9	41.041,7	30,1	43.819,8	31,0
- Sviluppo rurale	14.631,7	11,2	14.001,8	10,3	14.363,6	10,2
- Pesca	922,5	0,7	898,3	0,7	921,6	0,7
- Ambiente	260,7	0,2	317,2	0,2	306,9	0,2
- Altro	464,4	0,4	72,9	0,1	87,1	0,1
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.521,4	1,2	2.132,1	1,6	1.674,5	1,2
- Libertà, sicurezza e giustizia	640,9	0,5	866,2	0,6	1.006,5	0,7
- Cittadinanza	880,6	0,7	1.265,9	0,9	668,0	0,5
4. L'UE come attore globale	7.352,9	5,6	8.103,9	5,9	8.141,0	5,8
5. Amministrazione	7.215,7	5,5	7.597,4	5,6	7.889,1	5,6
6. Compensazioni	206,6	0,2	209,1	0,2		
Totale stanziamenti per impegni	130.983,6	100,0	136.576,1	100,0	141.452,8	100,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione europea.

Tabella 6 - Bilancio UE - entrate e spese agricole - Primo e secondo pilastro per Stato membro (dati di competenza; milioni di euro, media 2007-2009)

	Entrate		Agricoltura				Sviluppo rurale		Spesa agricola	
	Contributi nazionali + Risorse tradizionali		Spese FEAGA		Contributi e rimborsi		Livello della spesa su 1 media annuale		Primo e secondo pilastro	
		%	Interventi di mercato	Aiuti diretti	Sviluppo rurale	Audit	Totale Spesa	%	dotazione media annuale	Livello della spesa su 1 pilastro
Belgio	4.636,00	4,20	293,50	562,00	-0,57	-0,13	743,30	1,83	69,64	812,94
Bulgaria	353,67	0,32	9,90	125,57			131,50	0,32	377,46	508,96
Repubblica Ceca	1.336,67	1,21	57,37	394,23		-0,03	399,80	0,98	408,22	808,02
Danimarca	2.370,33	2,15	98,17	976,10	-0,83	-0,03	981,71	2,42	82,56	1.064,26
Germania	21.324,00	19,30	401,07	5.509,30	-1,67	-0,03	5.416,17	13,33	1.297,10	6.713,27
Estonia	169,67	0,15	2,33	42,47		0,13	44,63	0,11	103,39	148,02
Grecia	2.631,33	2,38	199,87	2.457,13	-0,33	-0,53	2.426,14	5,97	558,03	2.984,16
Spagna	10.368,33	9,39	1.049,50	4.981,23	-4,17	-2,77	5.752,09	14,16	1.150,44	6.902,54
Francia	18.343,67	16,61	1.118,37	8.107,30	-2,57	1,80	8.740,30	21,51	1.083,50	9.823,80
Irlanda	1.578,33	1,43	119,37	1.276,57	-0,10	1,30	1.385,64	3,41	356,36	1.741,99
Italia	15.053,00	13,63	1.218,23	3.917,67	-3,50	-7,90	4.533,20	11,16	1.283,68	5.816,88
Cipro	186,00	0,17	11,17	20,30		-0,07	30,37	0,07	23,51	53,88
Lettonia	206,00	0,19	24,80	63,60		-2,93	85,47	0,21	150,62	236,09
Lituania	308,67	0,28	29,37	162,97		-0,10	179,01	0,44	252,26	431,26
Lussemburgo	282,33	0,26	0,67	34,73		0,47	34,70	0,09	13,57	48,27
Ungheria	929,67	0,84	104,80	565,63		-2,23	619,40	1,52	551,44	1.170,84
Malta	61,33	0,06	0,93	1,80			2,63	0,01	11,09	13,72
Paesi Bassi	5.506,33	4,98	307,83	805,83	-0,07	0,37	972,33	2,39	84,74	1.057,07
Austria	2.265,00	2,05	50,07	710,10	-4,20	0,07	685,37	1,69	575,08	1.260,45
Polonia	3.195,33	2,89	271,10	1.295,47		0,10	1.345,90	3,31	1.914,13	3.260,03
Portogallo	1.525,67	1,38	154,60	578,17	-0,63	2,23	720,30	1,77	590,57	1.310,87
Romania	1.227,67	1,11	42,77	318,60		-1,60	348,27	0,86	1.160,60	1.508,87
Slovenia	400,33	0,36	27,00	56,37		-0,03	80,44	0,20	130,86	211,29
Slovacchia	624,67	0,57	47,17	163,50			187,47	0,46	285,27	472,74
Finlandia	1.744,33	1,58	51,17	545,50	-0,03	-0,23	581,54	1,43	307,86	889,39
Svezia	2.632,67	2,38	54,10	719,23	-0,07	-0,03	727,03	1,79	279,01	1.006,04
Regno Unito	11.203,33	10,14	207,70	3.525,00	-0,77	-61,27	3.481,26	8,57	658,87	4.140,14
Totale UE 27	110.464,33	100,00	5.952,93	37.916,37	-19,51	-70,51	40.635,97	100,00	13.759,86	54.395,79

Fonte: elaborazioni MiPAAF su dati Commissione Europea - Rapporto finanziario su Bilancio UE 2008. Data di elaborazione 15/06/2010 (Comunicati al MiPAAF dal MEF-RGS I.G.R.U.E. - UFF. 3°)

CAPITOLO 4

LA SPESA PER LA PAC

4.1 Il primo pilastro

Con riferimento alle spese sostenute per il primo pilastro della PAC, l'analisi del FEAGA, che rappresenta il fondo preposto al sostegno della componente mercati e dei pagamenti diretti, consente di evidenziare il peso rivestito dai singoli Paesi all'interno della spesa totale.

L'osservazione della tabella 7 pone in evidenza come un numero piuttosto ristretto dei 27 Paesi membri dell'UE catturi la quota preponderante della spesa erogata tramite il Fondo. In particolare, la Francia rappresenta il principale beneficiario di questi interventi, assorbendo una quota stabilmente superiore al 20% del totale. Seguono la Germania e la Spagna, entrambe con un peso relativo al di sopra del 13%, l'Italia che percepisce fondi per circa l'11% e il Regno Unito che oscilla intorno all'8% circa. In sostanza, con riferimento al 2009, cinque Paesi da soli catturano oltre il 66% della spesa FEAGA.

Tabella 7 - Ripartizione delle erogazioni del FEAGA nell' UE per Stato membro (2007, 2008, 2009)

Paese	2007		2008		2009		Media triennio	
	milioni €	%	milioni €	%	milioni €	%	milioni €	%
Belgio	736,3	1,8	706,2	1,8	787,4	1,8	743,3	1,8
Bulgaria	0,2	0,0	173,3	0,4	221,0	0,5	131,5	0,3
Repubblica Ceca	310,6	0,8	382,6	1,0	506,2	1,2	399,8	1,0
Danimarca	1.040,2	2,6	980,6	2,5	924,3	2,1	981,7	2,4
Germania	5.259,4	13,2	5.101,1	13,1	5.888,0	13,6	5.416,2	13,3
Estonia	37,8	0,1	41,6	0,1	54,5	0,1	44,6	0,1
Grecia	2.374,2	5,9	2.460,8	6,3	2.443,4	5,7	2.426,1	6,0
Spagna	5.713,1	14,3	5.475,6	14,1	6.067,6	14,0	5.752,1	14,2
Francia	8.859,6	22,2	8.323,9	21,5	9.037,4	20,9	8.740,3	21,5
Irlanda	1.387,7	3,5	1.450,3	3,7	1.318,9	3,1	1.385,6	3,4
Italia	4.607,3	11,5	4.264,2	11,0	4.728,1	10,9	4.533,2	11,2
Cipro	26,7	0,1	27,8	0,1	36,6	0,1	30,4	0,1
Lettonia	49,6	0,1	96,8	0,2	110,0	0,3	85,5	0,2
Lituania	159,3	0,4	156,0	0,4	221,7	0,5	179,0	0,4
Lussemburgo	35,6	0,1	33,8	0,1	34,7	0,1	34,7	0,1
Ungheria	435,3	1,1	492,4	1,3	930,5	2,2	619,4	1,5
Malta	1,9	0,0	2,5	0,0	3,5	0,0	2,6	0,0
Paesi Bassi	1.014,4	2,5	856,3	2,2	1.046,3	2,4	972,3	2,4
Austria	690,9	1,7	656,5	1,7	708,7	1,6	685,4	1,7
Polonia	1.010,2	2,5	1.172,2	3,0	1.855,3	4,3	1.345,9	3,3
Portogallo	717,2	1,8	720,1	1,9	723,6	1,7	720,3	1,8
Romania	6,9	0,0	461,9	1,2	576,0	1,3	348,3	0,9
Slovenia	45,5	0,1	93,1	0,2	102,7	0,2	80,4	0,2
Slovacchia	139,6	0,3	169,8	0,4	253,0	0,6	187,5	0,5
Finlandia	577,8	1,4	567,2	1,5	599,6	1,4	581,5	1,4
Svezia	742,9	1,9	713,9	1,8	724,3	1,7	727,0	1,8
Regno Unito	3.927,0	9,8	3.222,2	8,3	3.294,6	7,6	3.481,3	8,6
Totale	39.907,2	100,0	38.802,7	100,0	43.197,9	100,0	40.635,9	100,0

Fonte: elaborazioni Mipaaf su dati Commissione Europea -Rapporto finanziario su Bilancio UE 2008

L'analisi del Fondo a sostegno del primo pilastro consente anche di analizzare la distribuzione della spesa sostenuta per tipo di intervento. Dalla tabella 8 si evince la ormai netta predominanza

za dei pagamenti per aiuti diretti, che assorbono il 90% della dotazione del Fondo, mentre gli interventi a sostegno dei mercati agricoli, sfiorano appena il 9% delle disponibilità, con una netta prevalenza della spesa per i prodotti vitivinicoli e gli ortofrutticoli. Nel nostro Paese la situazione si presenta meno estremizzata, con la spesa per aiuti diretti che nell'ultimo anno analizzato si colloca al di sotto dell'84% e il sostegno ai mercati che assume, invece, un peso più consistente, sebbene in costante declino (16,3%). Anche in questo caso, all'interno di quest'ultima categoria di spesa una quota di rilievo è rappresentata dalla spesa per i prodotti vitivinicoli (8%) e da quella per i prodotti ortofrutticoli.

Nella tabella 9, con riferimento alle due macrocategorie di spesa individuate (interventi sui mercati agricoli e aiuti diretti), si nota come le tradizionali misure di sostegno ai mercati, rappresentate dalle restituzioni alle esportazioni e dagli stoccaggi, sia in Italia che nell'UE, siano ridotte ormai ad un ruolo meramente marginale.

All'interno degli aiuti diretti la componente più rappresentativa è costituita dai pagamenti diretti disaccoppiati, che da soli assorbono i $\frac{3}{4}$ delle spese del FEAGA, mentre a livello nazionale essi sfiorano solo il 69% del totale. Inoltre, nel nostro Paese sono importanti gli altri aiuti diretti (12,8%) costituiti da quegli aiuti legati in qualche modo alla produzione (art. 69, riso, tabacco, grano duro) il cui peso sulla stessa voce UE è rilevante (56% per il riso, 57% per il tabacco, 49% per il grano duro).

Tabella 8 - Ripartizione delle erogazioni del FEAGA nell'UE e in Italia per voce di spesa (2007, 2008, 2009)¹

	Totale UE						Italia						Italia/UE %		
	milioni di euro			%			milioni di euro			%			%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Spese amministrative	6,4	7,8	5,514	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cereali	-133,3	-51,3	65,1	-0,3	-0,1	0,1	-4,7	2,3	0,3	-0,1	0,0	0,0	3,5	-4,5	0,5
Riso	-0,7	-	0,0	0,0	-	0,0	-3,0	0,0	0,0	-0,1	-	-	-	-	100,0
Restituzioni per i prodotti non compresi nell'alleg.	185,2	118,1	89,7	0,4	0,3	0,2	11,5	10,8	10,1	0,2	0,2	0,2	6,2	9,1	11,3
Programmi alimentari	249,2	345,0	477,9	0,6	0,8	1,1	67,0	99,3	126,1	1,4	2,1	2,6	26,9	28,8	26,4
Zucchero	455,5	475,6	147,0	1,1	1,1	0,3	-35,1	9,6	-24,7	-0,7	0,2	-0,5	-7,7	2,0	-16,8
Olio d'oliva	64,4	45,1	54,5	0,2	0,1	0,1	47,6	33,6	41,0	1,0	0,7	0,8	73,9	74,5	75,2
Piante tessili e baco da seta	20,1	21,0	21,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Ortofrutticoli	1.249,9	1.153,0	793,7	3,0	2,7	1,8	398,6	346,9	184,8	8,3	7,4	3,7	31,9	30,1	23,3
Prodotti vitivinicoli	1.453,1	1.170,0	1.311,7	3,4	2,8	3,0	419,1	296,6	392,9	8,7	6,4	8,0	28,8	25,3	30,0
Promozione	50,6	53,2	47,5	0,1	0,1	0,1	10,0	8,6	10,6	0,2	0,2	0,2	19,7	16,2	22,3
Altri prodotti vegetali e altre misure	363,5	375,4	352,5	0,9	0,9	0,8	29,1	32,1	26,1	0,6	0,7	0,5	8,0	8,5	7,4
Prodotti lattiero-caseari	638,2	148,0	370,6	1,5	0,4	0,9	26,7	24,4	22,6	0,6	0,5	0,5	4,2	16,5	6,1
Carne bovina	98,3	47,2	59,3	0,2	0,1	0,1	2,2	1,3	2,1	0,0	0,0	0,0	2,2	2,8	3,5
Carne ovina e caprina	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
Carne suina, uova, pollame apic. e altri prod. zoc	173,8	258,9	196,5	0,4	0,6	0,5	23,5	15,1	11,0	0,5	0,3	0,2	13,5	5,8	5,6
Interventi sui mercati agricoli	4.867,6	4.159,3	3.987,0	11,6	9,9	9,2	992,6	880,7	802,9	20,7	18,9	16,3	20,4	21,2	20,1
Aiuti diretti disaccoppiati	30.369,1	31.414,5	32.794,1	72,1	74,5	75,5	3.214,6	3.206,6	3.396,9	66,9	68,8	68,9	10,6	10,2	10,4
Altri aiuti diretti ²	6.260,8	5.620,4	5.777,7	14,9	13,3	13,3	550,3	516,0	630,3	11,5	11,1	12,8	8,8	9,2	10,9
Restituzione modulazione	434,1	533,7	542,2	1,0	1,3	1,2	73,1	90,2	92,5	1,5	1,9	1,9	16,8	16,9	17,1
Aiuti diretti accessori ³	-18,1	-	-	0,0	-	-	-17,5	-	-	-0,4	-	-	-	-	-
Aiuti diretti	37.045,8	37.568,6	39.114,0	88,0	89,1	90,1	3.820,4	3.812,8	4.119,7	79,5	81,8	83,6	10,3	10,1	10,5
Sviluppo rurale	-30,0	-14,1	-13,3	-0,1	0,0	0,0	-4,1	-2,2	-4,2	-0,1	0,0	-0,1	13,8	15,5	31,6
Audit spese agricole	-90,5	-29,3	-74,6	-0,2	-0,1	-0,2	-4,7	-30,7	11,7	-0,1	-0,7	0,2	5,2	104,7	-15,7
Strategia politica e coordinamento	36,2	29,4	36,5	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pesca	25,1	51,8	29,2	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Spese amministrative	0,9	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sanità pubblica	13,5	16,8	16,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicurezza degli alimenti, salute e benessere degli animali e salute delle piante	245,9	389,0	321,0	0,6	0,9	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liquidazione dei conti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale FEAGA	42.120,9	42.181,2	43.423,4	100,0	0,0	100,0	4.804,1	4.660,6	4.930,1	100,0	100,0	100,0	11,4	11,0	11,4
Fondo ristrutturazione zucchero	551,4	1.284,1	3.017,7	-	-	-	226,9	525,6	226,0	-	-	-	41,2	40,9	7,5
Spesa totale	42.672,3	43.465,3	46.441,1	-	-	-	5.031,1	5.186,2	5.156,1	-	-	-	11,8	11,9	11,1

¹ Il 2009 è provvisorio.

² Aiuti diretti diversi da quelli disaccoppiati del regime di pagamento unico.

³ Rimanenze, aiuti ai piccoli produttori, aiuti agromonetari, correzioni.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Tabella 9 - Ripartizione delle erogazioni del FEAGA nell'UE e in Italia per tipo di intervento (2007, 2008, 2009)¹

	Totale UE						Italia						Italia/UE		
	milioni di euro			%			milioni di euro			%			%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Restituzioni alle esportazioni	1.444,7	925,4	1.109,5	3,4	2,2	2,6	60,3	46,8	26,4	1,3	1,0	0,5	4,2	5,1	2,4
Stoccaggio	-106,7	147,5	108,8	-0,3	0,3	0,3	-17,7	81,3	25,3	-0,4	1,7	0,5	16,6	55,1	23,3
Altro	3.529,6	3.086,3	2.768,7	8,4	7,3	6,4	950,0	752,6	751,2	19,8	16,1	15,2	26,9	24,4	27,1
Interventi sui mercati agricoli	4.867,6	4.159,3	3.987,0	11,6	9,9	9,2	992,6	880,7	802,9	20,7	18,9	16,3	20,4	21,2	20,1
Aiuti diretti disaccoppiati	30.369,1	31.414,5	32.794,1	72,1	74,5	75,5	3.214,6	3.206,6	3.396,9	66,9	68,8	68,9	10,6	10,2	10,4
Altri aiuti diretti	6.260,8	5.620,4	5.777,7	14,9	13,3	13,3	550,3	516,0	630,3	11,5	11,1	12,8	8,8	9,2	10,9
Restituzione modulazione	434,1	533,7	533,7	1,0	1,3	1,2	73,1	90,2	92,5	1,5	1,9	1,9	16,8	16,9	17,3
Aiuti diretti accessori ³	-18,1	-	-	0,0	-	-	-17,5	-	-	-0,4	-	-	97,1	-	-
Aiuti diretti	37.045,8	37.568,6	39.114,0	88,0	89,1	90,1	3.820,4	3.812,8	4.119,7	79,5	81,8	83,6	10,3	10,1	10,5
Altre misure	207,5	453,3	322,4	0,5	1,1	0,7	-8,8	-32,9	7,5	-0,2	-0,7	0,2	-	-	2,3
Totale FEAGA	42.120,9	42.181,2	43.423,4	100,0	100,0	100,0	4.804,1	4.660,6	4.930,1	100,0	100,0	100,0	11,4	11,0	11,4
Fondo ristrutturazione zucchero	551,4	1.284,1	3.017,7	-	-	-	226,9	525,6	226,0	-	-	-	-	-	-
Spesa totale	42.672,3	43.465,3	46.441,1	-	-	-	5.031,1	5.186,2	5.156,1	-	-	-	-	-	-

¹ Il 2009 è provvisorio.² Aiuti diretti diversi da quelli disaccoppiati del regime di pagamento unico.³ Rimanenze, aiuti ai piccoli produttori, aiuti agromonetari, correzioni.

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione europea.

4.2 Il secondo pilastro

Gli stanziamenti inizialmente assegnati dalla Commissione agli Stati membri per il sostegno comunitario allo sviluppo rurale (decisione della Commissione 2006/636/CE) nel periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 ammontavano a circa 91 miliardi di euro. All'Italia erano stati attribuiti circa 8,3 miliardi di euro (il 9,1% del totale).

L'attuale dotazione finanziaria per il secondo pilastro, pari a circa 96,2 miliardi di euro, e la relativa ripartizione tra paesi (all'Italia sono stati assegnati circa 9 miliardi di euro, pari al 9,3% del totale) è il risultato di successivi aggiustamenti dovuti a:

- modifiche della modulazione obbligatoria e attuazione della riforma dell'OCM vino (rif. decisione della commissione 2009/14/CE), con l'assegnazione al nostro Paese di circa 228,3 milioni di euro;
- il rafforzamento della modulazione obbligatoria previsto dall'Health Check della PAC con fondi vincolati alle cosiddette “*new challenges*” (ad eccezione della banda larga) e l'assegnazione dei fondi inquadrati nel piano della Commissione europea (*European Economic Recovery Plan* – EERP) (COM(2008) 800 definitivo) per fronteggiare la crisi economica mondiale (rif. decisione della Commissione 2009/545/CE), destinati a tutte le “*new challenges*” in particolare l'adeguamento della banda larga nelle aree rurali. Con questa revisione all'Italia sono stati assegnati ulteriori 465,5 milioni di euro (di cui 369,4 per l'Health Check e 96,1 per il *Recovery Plan*). Nell'ambito delle scelte di sussidierità in capo agli Stati membri, le Autorità italiane, tramite il Piano Strategico Nazionale, hanno scelto di vincolare il 96% dei fondi *Recovery Plan* per spese inerenti appunto la banda larga.

La tabella 10 mostra, per tutti gli anni della programmazione, gli stanziamenti di impegno attualmente attribuiti ai singoli Paesi UE e la variazione rispetto alla situazione iniziale.

Tabella 10 - Risorse FEASR programmazione 2007-20013. Distribuzione per Stato membro pre e post Health Check (HC) e per anno.

	Valori in milioni di €					Valori in milioni €				
	Totale risorse FEASR - pre assegnazione HC	Totale risorse FEASR - post assegnazione HC	Differenza valori assoluti	Differenza %	Distribuzione risorse per Paese %	2007	2008	2009	2010	2011
Belgio	418,6	487,5	68,9	16,5	0,5	64,0	64,0	62,5	70,6	73,2
Bulgaria	2.609,1	2.642,3	33,2	1,3	2,7	244,1	337,1	456,8	412,8	398,1
Rep. Ceca	2.815,5	2.857,5	42,0	1,5	3,0	396,6	392,6	409,0	415,6	406,6
Danimarca	444,7	577,9	133,3	30,0	0,6	62,6	66,3	67,4	85,1	91,2
Germania	8.130,2	8.951,9	821,7	10,1	9,3	1.185,0	1.186,9	1.202,9	1.311,3	1.323,0
Estonia	714,7	723,7	9,1	1,3	0,8	95,6	95,6	101,0	104,7	104,6
Irlanda	2.339,9	2.494,5	154,6	6,6	2,6	373,7	355,0	346,9	363,5	351,7
Grecia	3.707,3	3.906,2	198,9	5,4	4,1	461,4	463,5	482,1	492,9	665,6
Spagna	7.213,9	8.053,1	839,2	11,6	8,4	286,7	1.277,7	1.320,8	1.400,1	1.227,6
Francia	6.442,0	7.584,5	1.142,5	17,7	7,9	931,0	942,4	947,3	1.091,8	1.169,1
Italia	8.292,0	8.985,8	693,8	8,4	9,3	1.142,1	1.135,4	1.183,9	1.256,6	1.403,6
Cipro	162,5	164,6	2,0	1,3	0,2	26,7	24,8	24,0	23,9	22,4
Lettonia	1.041,1	1.054,4	13,3	1,3	1,1	152,9	147,8	150,3	153,2	148,8
Lituania	1.743,4	1.765,8	22,4	1,3	1,8	261,0	248,8	250,0	253,9	248,0
Lussemburgo	90,0	95,0	4,9	5,5	0,1	14,4	13,7	13,3	13,8	13,3
Ungheria	3.805,8	3.860,1	54,3	1,4	4,0	570,8	537,5	527,1	529,2	547,6
Malta	76,6	77,7	1,0	1,3	0,1	12,4	11,5	11,3	11,0	10,4
Paesi Bassi	486,5	593,2	106,7	21,9	0,6	70,5	72,6	73,7	87,1	90,4
Austria	3.911,5	4.025,6	114,1	2,9	4,2	628,2	594,7	580,7	587,0	556,1
Polonia	13.230,0	13.398,9	168,9	1,3	13,9	1.989,7	1.932,9	1.971,4	1.935,9	1.860,6
Portogallo	3.929,3	4.166,8	237,5	6,0	4,3	560,5	562,5	584,2	625,4	611,6
Romania	8.022,5	8.124,2	101,7	1,3	8,4	0,0	1.146,7	1.502,7	1.401,6	1.357,9
Slovenia	900,3	916,0	15,7	1,7	1,0	149,6	139,9	136,5	134,1	124,1
Slovacchia	1.969,4	1.996,9	27,5	1,4	2,1	303,2	286,5	282,8	266,6	263,0
Finlandia	2.087,4	2.155,0	67,6	3,2	2,2	335,1	316,1	308,3	314,0	298,5
Svezia	1.825,7	1.926,1	100,4	5,5	2,0	292,1	277,2	270,8	280,5	269,8
Regno Unito	4.598,7	4.612,1	13,4	0,3	4,8	264,0	645,0	706,1	746,3	749,0
TOTALE	91.008,7	96.197,2	5.188,5	5,7	100,0	10.873,9	13.274,8	13.973,7	14.368,3	14.385,6

Fonte: elaborazioni INEA su dati CE

Nello specifico, con il processo di verifica dello stato di salute della PAC (Health Check) sono state individuate le nuove sfide da affrontare con il secondo pilastro della PAC (Reg. (CE) n 74/2009) ed è stato previsto, contestualmente, il rafforzamento della dimensione del prelievo finanziario realizzato mediante lo strumento della modulazione obbligatoria, non solo per rendere più equo il sistema del pagamento unico aziendale, imponendo una riduzione maggiore agli aiuti versati (con un taglio aggiuntivo per quelli di ammontare più elevato), ma anche per aumentare la dotazione finanziaria del secondo pilastro da destinare al conseguimento delle nuove sfide. Il potenziamento della modulazione obbligatoria, insieme con le risorse destinate alle nuove sfide e agli investimenti per la banda larga nelle zone rurali hanno determinato un incremento pari a circa 5,1 miliardi di euro delle risorse finanziarie messe a disposizione degli Stati membri per il sostegno comunitario allo sviluppo rurale. Si tratta di un ammontare di risorse non trascurabile, per il cui utilizzo è stato necessario procedere a una revisione della programmazione di riferimento (PSN e PSR), secondo procedure complesse e con uno sforzo organizzativo che, a volte, è apparso sproporzionato, tanto più se si considera che in molti casi gli obiettivi richiamati dalle nuove sfide dell'Health Check risultavano già integrati nei documenti di programmazione approvati.

Guardando ai contenuti dei Programmi di Sviluppo Rurale, le risorse finanziarie FEASR sono state destinate dai Paesi dell'Unione per il 34% agli investimenti dedicati al sostegno della competitività del sistema agro-alimentare (Asse I), per il 44% alle iniziative e ai premi per il miglioramento della sostenibilità ambientale dell'agricoltura (Asse II) e per il 13% alla diversificazione dei redditi e al rafforzamento della qualità della vita nelle aree rurali (tabella 11). All'approccio LEADER (Asse IV) è stato dedicato il 6% delle risorse, con un incremento notevole, rispetto alla passata programmazione, in termini di risorse finanziarie da utilizzare in favore dell'innalzamento delle forme di governance locali.

Tabella 11 - Ripartizione delle risorse FEASR per Asse (%)

	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV	AT	Asse VI	Totale
Belgio	43,69	40,66	9,10	4,68	1,88	0,00	100
Bulgaria	36,79	24,13	27,51	2,33	3,73	5,51	100
Rep. Ceca	22,53	54,39	16,95	5,66	0,47	0,00	100
Danimarca	23,11	55,50	6,65	10,74	4,00	0,00	100
Germania	27,21	43,04	22,53	5,90	1,32	0,00	100
Estonia	36,48	36,97	13,12	9,48	3,95	0,00	100
Irlanda	9,69	80,22	0,54	9,43	0,12	0,00	100
Grecia	40,96	36,60	14,71	5,75	1,98	0,00	100
Spagna	43,50	40,31	3,62	10,49	2,08	0,00	100
Francia	32,37	55,99	6,16	4,63	0,85	0,00	100
Italia	37,33	42,78	9,34	7,77	2,78	0,00	100
Cipro	42,70	43,57	9,34	2,62	1,77	0,00	100
Lettonia	38,14	38,60	16,85	2,47	3,95	0,00	100
Lituania	40,53	37,36	11,96	6,21	3,95	0,00	100
Lussemburgo	32,08	55,82	6,54	5,57	0,00	0,00	100
Ungheria	44,00	33,79	12,84	5,42	3,94	0,00	100
Malta	34,42	25,78	31,86	3,99	3,94	0,00	100
Paesi Bassi	34,02	30,91	26,37	8,15	0,55	0,00	100
Austria	13,40	72,50	6,88	5,32	1,90	0,00	100
Polonia	42,02	32,11	19,67	4,70	1,49	0,00	100
Portogallo	45,86	40,43	1,11	9,80	2,79	0,00	100
Romania	39,63	23,48	24,71	2,31	3,70	6,16	100
Slovenia	33,06	51,78	11,23	2,95	0,98	0,00	100
Slovacchia	31,65	50,44	12,66	3,13	2,12	0,00	100
Finlandia	11,53	71,96	10,45	5,20	0,86	0,00	100
Svezia	17,13	64,72	9,70	5,40	3,04	0,00	100
Regno Unito	12,25	72,29	8,63	6,71	0,13	0,00	100
Media UE	33,59	44,42	13,34	5,94	2,03	0,67	100

Nota: la distribuzione percentuale delle risorse è stata calcolata sulla dotazione pre-Health Check

Fonte: elaborazioni INEA su dati CE

Va inoltre rilevato che la forte variabilità tra gli Stati membri in relazione alla scelta di allocare le risorse tra Assi prioritari e la distinzione tra regioni in convergenza o meno incidono sostanzialmente sull'effetto leva finanziaria generato dal cofinanziamento nazionale e dei privati. Ad esempio, in Italia la quota FEASR rappresenta il 35% del totale degli investimenti da realizzare a fronte di una media comunitaria del 43%. Si consideri che in alcuni Paesi, tra cui la Grecia, la quota FEASR supera il 60% (in Francia il FEASR contribuisce per il 42% agli investimenti e in Spagna per il 29%).

CAPITOLO 5

LE POLITICHE DI MERCATO

5.1 Sintesi degli strumenti attualmente operanti

Le politiche di mercato hanno costituito per molto tempo l'architrave della intera politica agricola comune.

Fino agli anni '90 il sistema imperniato sui prezzi di intervento, con il necessario corollario degli altri strumenti di mercato (restituzioni, ammasso privato, ecc.), ha modellato la crescita dell'agricoltura europea generando al tempo stesso alcune importanti distorsioni che a lungo andare hanno reso necessaria una progressiva riforma dell'intero sistema.

Il processo di riforma ha avuto inizio nel 1992 con il pacchetto Mac Sharry ed è poi proseguito nel 1999 e nel 2003. Il risultato di tale processo è stato il trasferimento della maggior parte dello sforzo finanziario della UE sul versante degli aiuti diretti ai produttori, ridimensionando radicalmente il peso delle misure di mercato.

In particolare la riforma del 2003 ha semplificato il quadro normativo della PAC, istituendo una disciplina orizzontale di tutti i pagamenti diretti ed accorpendo una molteplicità di dispositivi di sostegno in un regime di pagamento unico.

Tale approccio orizzontale è stato esteso anche ai regolamenti di base che disciplinavano le 21 OCM. In altri termini, si è provveduto a sostituire, dove è stato possibile, l'impostazione settoriale con un'impostazione orizzontale. Conseguenza di ciò è stata la costituzione di un unico contenitore giuridico di norme armonizzate nei settori tipici delle politiche del primo pilastro, come: l'intervento, l'ammasso privato, i contingenti tariffari di importazione, le restituzioni all'esportazione, le misure di salvaguardia, la promozione dei prodotti agricoli, la normativa sugli aiuti di Stato, la comunicazione e la trasmissione dei dati.

Pertanto, a seguito di una fase di intenso lavoro a livello tecnico in seno alla Commissione, gli strumenti di mercato operanti nell'ambito del I pilastro della PAC sono stati inseriti nella cosiddetta "OCM unica", istituita nel 2007 con il regolamento (CE) n. 1234/2007.

L'adozione di tale regolamento ha rappresentato il risultato più significativo dell'opera di semplificazione della PAC.

In realtà, al di là di un efficace esercizio di semplificazione amministrativa, l'accorpamento dei provvedimenti normativi comunitari delle singole OCM in un unico strumento giuridico non ha, in concreto, apportato novità di rilievo né modifiche sostanziali all'assetto delle singole misure all'interno delle originali 21 OCM.

In questo contesto, è tuttavia opportuno formulare le seguenti considerazioni.

La strumentazione a disposizione della gestione dei mercati ha perso gradualmente importanza dal punto di vista finanziario, ricoprendo quote residuali del bilancio comunitario. Tuttavia, le recenti dinamiche dei prezzi e la loro crescente volatilità hanno reso evidente come, ancora oggi, sia quanto mai necessario prevedere delle misure di gestione delle crisi e di stabilizzazione dei mercati.

Gli attuali strumenti di mercato della PAC sono in larga parte residui della politica seguita nel passato, che era finalizzata a sostenere i prezzi di mercato.

Tra le misure ancora oggi operanti quelle di intervento sul mercato hanno l'obiettivo di fron-

teggere la variabilità dei redditi agricoli. L'intervento pubblico può essere considerato un retaggio della vecchia politica dei prezzi del modello di sostegno accoppiato. Oggi, per via del progressivo abbassamento dei prezzi istituzionali e del disaccoppiamento degli aiuti, l'intervento assume per lo più la veste di una rete di sicurezza, con limiti quantitativi e temporali piuttosto stringenti. Altrettanto limitate sono le possibilità di attivare l'ammasso privato per i prodotti per i quali è previsto, perché la sua apertura è decisa dalla Commissione al verificarsi di condizioni di prezzo e di durata temporale piuttosto restrittive e, in fin dei conti, il suo effetto finisce con l'essere poco incisivo sui redditi degli agricoltori.

Anche le misure di limitazione della produzione sono un'eredità della politica di sostegno accoppiato, che vanno via via scomparendo. I settori nei quali persistono sono quello lattiero-caseario, in fase di smantellamento con l'abolizione delle quote entro il 2015, e quello dello zucchero, settore oggetto di una profonda ristrutturazione che ha comportato un processo di concentrazione della produzione nei Paesi più competitivi attraverso la rinuncia volontaria (totale o parziale) della quota nazionale detenuta da ciascuno Stato membro. Tra le misure di contenimento del potenziale produttivo va annoverato anche quello di gestione dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo. Ultimo settore nel quale sopravvivono le quote è quello della fecola di patate.

La regolazione degli scambi era un altro anello importante della vecchia politica dei prezzi che, per funzionare, aveva bisogno di isolare il mercato interno dal resto del mondo attraverso uno stretto controllo dei flussi alla frontiera. Oggi, di queste misure, sopravvivono le tariffe alle importazioni e le quote tariffarie sul versante dell'accesso al mercato, mentre su quello delle esportazioni sono ormai in netto ridimensionamento le restituzioni.

A questi strumenti si affiancano ora le specifiche normative per il settore vitivinicolo e per quello ortofrutticolo. Nel primo caso operano i programmi di sostegno, che permettono a ciascuno Stato membro di attivare un menù di azioni che spaziano dalle più tradizionali misure di distillazione fino alle più innovative assicurazioni del raccolto e misure di sostegno agli investimenti, nell'ambito di una *envelope* finanziaria nazionale. Nel secondo caso va messo in evidenza il ruolo portante delle organizzazioni dei produttori nel sistema di programmazione degli interventi volti ad accrescere la competitività dei prodotti ortofrutticoli.

Occorre ricordare, infine, le norme relative alla commercializzazione e quelle sulla concorrenza (nel cui ambito ricadono anche gli aiuti di Stato) che tendono ad assumere un rilievo crescente fra gli strumenti della moderna politica di mercato.

5.2 Strumenti alternativi per la futura PAC

Come è stato correttamente evidenziato dal Consiglio dei Ministri dell'agricoltura, l'accentuata volatilità dei prezzi degli ultimi anni ha messo in luce l'esistenza di un mercato molto instabile che rende problematica la partecipazione degli agricoltori, già alle prese con la forte concorrenzialità dei prodotti importati. Il dibattito in Consiglio si è indirizzato ad individuare quegli strumenti in grado di rappresentare il giusto equilibrio tra la necessità di proseguire negli sforzi per un maggiore orientamento della produzione al mercato, mantenere un'agricoltura vitale e attenuare gli effetti negativi della volatilità dei prezzi.

L'esperienza maturata induce a ritenere necessarie misure innovative di gestione dei mercati che, da un lato, affrontino il problema della gestione del rischio e, dall'altro, creino le condizioni per permettere alle produzioni europee di essere competitive, agendo sia sul versante dei rapporti di filiera sia su quello della concorrenza.

Già adesso l'art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 offre agli Stati membri la possibilità di erogare un contributo comunitario per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto a

copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche, epizootie o malattie delle piante, o anche di un contributo finanziario ai fondi di mutualizzazione. Dopo il 2013, si dovrebbero individuare nuovi strumenti da affiancare a misure di gestione delle crisi (rete di sicurezza di base estesa anche ad altri prodotti, assicurazioni sui raccolti e/o sulle perdite di profitto o di reddito; nuove misure per l'integrazione del reddito in caso di crisi di mercato, strumenti di "risposta rapida" alle crisi, strumenti finanziari derivati sul modello dei *futures*).

Sul versante dei rapporti di filiera fondamentale è l'aumento del potere di mercato degli agricoltori attraverso accordi e contratti quadro con gli altri attori della filiera agroalimentare. Ciò al fine di migliorare la trasparenza lungo la catena, rimuovere le distorsioni di mercato che hanno contribuito all'asimmetria nella trasmissione dei prezzi lungo la catena e permettere la formalizzazione di accordi volontari (non solo interprofessionali) attraverso i quali "limitare" il rischio che la volatilità dei prezzi si traduca in una contrazione dei margini degli agricoltori.

Fondamentali, in questo quadro, sono il rafforzamento della figura delle organizzazioni dei produttori, facendo tesoro dell'esperienza maturata nell'OCM ortofrutta, e il tema dell'aggregazione dell'offerta nell'ambito del capitolo concorrenza.

In particolare, sarebbe importante valutare la possibilità di estendere il meccanismo dei programmi operativi, inserito nell'OCM ortofrutta, ad altri comparti ove le organizzazioni dei produttori sarebbero, già oggi, in grado di valorizzare le risorse finanziarie comunitarie con effetti positivi sulla stabilità dei redditi dei produttori.

Più in generale dovrebbe essere rafforzata la tendenza, già introdotta per l'ortofrutta e per il vino, ad utilizzare strumenti di politica economica più flessibili che consentano una diversificazione delle misure applicate nei diversi Stati membri, aderendo maggiormente alla grande diversità dell'agricoltura comunitaria.

Altro aspetto portato recentemente alla discussione del Consiglio dei Ministri agricoli è la questione della competitività internazionale del modello agroalimentare europeo (Council of the European Union, 2010b). L'aspetto più interessante è quello della "reciprocità" del rispetto delle regole, cioè del fare in modo che tutti i prodotti, indipendentemente dalla loro provenienza, offrano le medesime garanzie in termini di sicurezza alimentare, qualità, ambiente, benessere degli animali che i produttori e le industrie europee devono garantire nel rispetto della legislazione comunitaria. In attesa che tale risultato venga raggiunto, è necessario riconoscere i costi sostenuti dai produttori europei per adeguarsi alla legislazione comunitaria e di contrastare la conseguente posizione di svantaggio competitivo nei confronti dei prodotti importati, che non devono rifarsi alle stesse regole.

Infine, vi è la questione dell'estensione dell'etichettatura di origine a tutti i prodotti agroalimentari. In una visione moderna della PAC il tema dell'indicazione dell'origine della materia prima in etichetta assume un ruolo molto rilevante. A livello comunitario l'obiettivo è stato raggiunto solo parzialmente e solo per alcune categorie di prodotti legati alle indicazioni di origine (DOP e IGP).

Resta invece insoluto il problema della regolamentazione relativa alla indicazione dell'origine per tutti gli altri prodotti agroalimentari, in merito alla quale persistono forti resistenze. L'origine delle materie prime è un aspetto relativo alla corretta informazione e di assoluta trasparenza che è necessario fornire attraverso l'etichettatura. L'importanza dell'indicazione dell'origine in etichetta non è legata solo alla sicurezza alimentare o alla qualità del prodotto ma, soprattutto, all'informazione richiesta dai consumatori e, pertanto è uno strumento coerente ai principi della Direttiva 2000/13/EC.

Ma l'indicazione obbligatoria dell'origine della materia prima è anche una forma importante

di tutela per gli agricoltori ed una giusta tutela nei confronti di tutte le realtà produttive che lavorano per conseguire uno standard qualitativo elevato.

Con questo obiettivo il tema della indicazione dell'origine dovrebbe essere inserito in una discussione ampia e completa valutando, senza pregiudizi e caso per caso, l'opportunità di inserimento in etichetta dell'informazione per i diversi prodotti.

BOX 2 - OCM Unica (Reg. CE 1234/07)

Settori di applicazione – Art. 1

a) cereali; b) riso; c) zucchero; d) foraggi essiccati; e) sementi; f) luppolo; g) olio di oliva e olive da tavola; h) lino e canapa; i) prodotti ortofrutticoli; j) prodotti trasformati a base di ortofrutticoli; k) banane; l) vino; m) piante vive e prodotti della floricoltura; n) tabacco greggio; o) carni bovine; p) latte e prodotti lattiero-caseari; q) carni suine; r) carni ovine e caprine; s) uova; t) carni di pollame; u) altri prodotti.

Intervento pubblico e ammasso privato – Art. 6

Settori di applicazione intervento pubblico e ammasso privato: a) cereali; b) riso; c) zucchero; d) olio di oliva e olive da tavola; e) carni bovine; f) latte e prodotti lattiero-caseari; g) carni suine; h) carni ovine e caprine.

Misure eccezionali di sostegno del mercato – Capo II – Sez. I – Art. 44

Settori di applicazione; a) carni bovine; b) latte e prodotti lattiero-caseari; c) carni suine; d) carni ovine e caprine; e) uova; f) carni di pollame.

Misure speciali relative al settore dei cereali e del riso – Artt. 47-48

Misure atte a facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato – Art. 54

Settori delle piante vive, delle carni bovine, delle carni suine, delle carni ovine e caprine, delle uova e delle carni di pollame:

a) misure dirette a migliorare la qualità; b) misure dirette a promuovere una migliore organizzazione della produzione, della trasformazione e della commercializzazione.

Importazioni – Art. 130

La Commissione può esigere la presentazione di **titoli di importazione** per i prodotti dei seguenti settori: cereali, riso, zucchero, sementi, olio d'oliva e olive da tavola, lino e canapa, banane, piante vive, carne bovina, carne suina, carne ovina e caprina, carne di pollame, latte e prodotti lattiero-caseari, uova e alcol etilico di origine agricola.

Esportazioni – Art. 161

La Commissione può esigere la presentazione di **titoli di esportazione** per i prodotti dei seguenti settori: cereali, riso, zucchero, olio d'oliva e olive da tavola, carne bovina, latte e prodotti lattiero-caseari, carne suina, carne ovina e caprina, uova, carne di pollame e alcol etilico di origine agricola.

Restituzioni all'esportazione – Art. 162

Ambito di applicazione: a) cereali b) riso c) zucchero d) carni bovine e) latte e prodotti lattiero-caseari f) carni suine g) uova h) carni di pollame.

Norme sulla concorrenza – Artt 175 - 179

In linea di massima si applica il regime comunitario in materia di concorrenza e di aiuti di Stato. Tuttavia, vengono adottate norme specifiche in materia di concorrenza per le imprese. Parimenti, sono previste norme specifiche in materia di aiuti di Stato nel settore lattiero-caseario.

Gli articoli dal 175 al 179 del Reg. (CE) 1234/07, regolano l'aspetto relativo alla concorrenza, con riferimento alle norme applicabili alle imprese, intervenendo sulla previsione normativa degli artt. 81-86, dello stesso regolamento.

Frutta e latte nelle scuole

Il programma comunitario è finalizzato ad aumentare il consumo di frutta, verdura e latte da parte dei bambini e ad attuare iniziative che supportino più corrette abitudini alimentari e una nutrizione maggiormente equilibrata, nella fase in cui si formano le abitudini alimentari.

CAPITOLO 6

I PAGAMENTI DIRETTI

Come già sottolineato la PAC oggi è imperniata su un sistema di sostegno diretto al produttore. L'istituzione di tale sostegno è stata conseguente alle pressioni internazionali, già evidenziate nel capitolo 2, in base alle quali la UE aveva operato una forte riduzione dei prezzi istituzionali. La riforma della PAC del 2003, al fine di rendere sempre più compatibili i pagamenti diretti con le regole del WTO, ha operato il disaccoppiamento della maggior parte dei pagamenti diretti. Con l'Health Check della PAC si è completata la fase di riforma dei pagamenti diretti, che dovrà concludersi con il disaccoppiamento degli aiuti ancora corrisposti in relazione alla produzione entro il 2012.

La seguente tabella riporta, per ciascun regime di aiuto, il calendario di disaccoppiamento/soppressione per l'Italia, con l'eventuale integrazione dei relativi importi nel regime di pagamento unico¹³.

Tabella 12 - Calendario di disaccoppiamento previsto per l'Italia

Pagamento specifico	2010	2011	2012	2013
Premio specifico alla qualità frumento duro (€ 42.457.000)	Integrazione nel RPU	----	----	----
Aiuto specifico per il riso (€ 99.473.000)	Aiuto accoppiato	Aiuto accoppiato	Integrazione nel RPU	----
Pagamento per superficie per la frutta a guscio. (€ 15.710.000) ----- Aiuto nazionale (120,75 €/ha)	Aiuto accoppiato	Aiuto accoppiato	Integrazione nel RPU --- All'articolo 120 del Reg. (CE) n. 73/2009 è prevista la possibilità di mantenere l'aiuto nazionale	----
Premio per le colture proteiche (€ 5.009.000)	Aiuto accoppiato	Aiuto accoppiato	Integrazione nel RPU	----
Aiuto per colture energetiche (45 €/ha)	Soppressione	----	----	----
Aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati (€ 22.605.000)	----	----	Integrazione nel RPU	----
Aiuto alla produzione delle sementi (€ 13.321.000)	Aiuto accoppiato	Aiuto accoppiato	Integrazione nel RPU	----
Pagamento transitorio per i pomodori da trasformazione (€ 91.984.000)	Aiuto accoppiato	Integrazione nel RPU	----	----
Pagamento transitorio per pere (€ 7.567.000) e pesche (€ 1.000.000) da trasformazione	Aiuto accoppiato	Integrazione nel RPU	----	----
Pagamento transitorio per prugne d'Ente da trasformazione (€ 1.133.000)	Aiuto accoppiato	Aiuto accoppiato 75%	Aiuto accoppiato 75%	Integrazione nel RPU
Aiuto per produttori barbabietola da zucchero (5,68 €/t bietole)	Aiuto accoppiato	Soppressione	----	----
Aiuto alla produzione del tabacco	Soppressione	----	----	----
Aiuto alla produzione di fibre (€ 50.000)	----	----	Integrazione nel RPU	----

¹³ Con l'entrata a regime della seconda fase della riforma del tabacco, gli aiuti per il settore saranno totalmente disaccoppiati, con il trasferimento del 50% della relativa componente finanziaria allo sviluppo rurale. I titoli all'aiuto disaccoppiato subiranno un incremento della componente tabacco dal 40 al 50%, ad eccezione della regione Puglia dove i titoli subiranno una riduzione del 50%, dovuta alla precedente fissazione della parte disaccoppiata al 100%.

Per i pagamenti diretti sono previsti dei massimali nazionali la cui spesa complessiva, considerando i valori dell'allegato VIII del Reg. (CE) n. 73/2009 riferiti al 2016¹⁴, è pari a poco meno di 46 miliardi di euro (tab. 13). Di questi, circa l'80% è destinato all'UE-15, mentre il restante 20% riguarda i NSM. Secondo tali massimali l'Italia percepisce poco meno di 4,4 miliardi di euro di pagamenti diretti, pari al 9,5% del totale, contro il 18,6% della Francia, il 12,7% della Germania e l'11,2% della Spagna.

Tabella 13 - Pagamenti diretti (PD) al 2016 e loro riparto per PLV, VA, SAU e ULA

	PD milioni €	PD/PLV %	PD/VA %	PD/SAU euro/ha	PD/ULA euro/ul
Austria	752	12,2	26,1	232,2	4.605,0
Belgio	615	8,4	30,7	448,9	9.375,0
Danimarca	1.049	11,6	69,1	389,2	18.765,7
Finlandia	571	13,7	55,8	253,2	7.886,7
Francia	8.521	13,4	31,2	289,7	10.590,4
Germania	5.853	12,5	37,6	345,2	9.606,1
Grecia	2.217	22,2	36,6	556,5	3.898,4
Irlanda	1.341	22,9	82,8	313,6	9.091,5
Italia	4.370	10,1	16,8	301,6	3.355,9
Lussemburgo	37	13,7	33,3	282,4	9.736,8
Olanda	898	4,2	11,2	476,1	5.439,1
Portogallo	752	11,4	35,9	204,4	2.224,9
Spagna	5.139	12,9	21,4	204,8	5.310,5
Svezia	771	17,8	57,2	247,0	11.771,0
Regno Unito	3.988	17,6	47,7	247,0	11.681,3
UE 15	36.874	12,7	28,8	286,4	6.502,2
Bulgaria	814	21,5	43,2	159,1	1.658,2
Cipro	53	9,0	17,6	351,0	2.038,5
Rep. Ceca	909	20,0	75,0	252,7	6.620,5
Estonia	101	17,1	45,5	122,7	3.146,4
Ungheria	1.319	18,6	50,5	227,1	3.269,7
Lettonia	146	15,8	49,3	79,4	1.393,1
Lituania	380	18,0	51,4	140,9	2.109,9
Malta	5	4,0	8,9	500,0	1.190,5
Polonia	3.045	14,4	38,3	188,2	1.345,4
Romania	1.780	10,6	21,2	129,8	807,1
Slovacchia	388	17,4	62,5	200,9	4.249,7
Slovenia	144	12,5	35,0	288,6	1.720,4
UE 12	9.084	14,9	36,8	173,5	1.508,4
UE 27	45.958	13,1	30,1	253,8	3.930,3

Fonte: elaborazioni INEA su dati EUROSTAT

Raffrontando i massimali dei pagamenti diretti con alcuni parametri oggettivi, quali la PLV agricola, la SAU, il VA e le ULA, è possibile dedurre qual è l'incidenza economica di tali aiuti per l'economia agricola dei diversi paesi. Molto significativi sono i rapporti tra pagamenti diretti e PLV e VA: il dato medio europeo (UE-27) è pari, rispettivamente, al 13% e al 30%, mentre l'Italia si colloca ben al di sotto, con valori pari al 10,1% e 16,8%. I pagamenti diretti per SAU vedono l'Italia in una posizione leggermente superiore al dato del valore medio dell'UE-15 e piuttosto al di sopra del dato medio per l'UE-12. In questo caso, la distribuzione degli aiuti evidenzia un particolare vantaggio per Grecia, Germania, Belgio, Olanda e Slovenia. Al contrario, al di sotto della media europea si collocano la Spagna e i grandi Paesi dell'UE-12.

14 Si è tenuto conto del 2016 in quanto in quell'anno saranno andati a regime i pagamenti diretti per i nuovi Stati membri entrati nell'UE nel 2007: Bulgaria e Romania.

Infine, considerando il rapporto tra pagamenti diretti a unità di lavoro annue (ULA), si evince che l'Italia si colloca molto al di sotto del dato medio europeo, soprattutto rispetto all'UE-15 ma anche se si considerano i NSM (UE-27). Ciò riflette un segno di debolezza strutturale del settore primario nazionale, dovuto principalmente alle condizioni socioeconomiche del lavoro in agricoltura, ma anche alle caratteristiche produttive del nostro Paese, che sono particolarmente orientate verso attività con un rilevante carico di lavoro.

CAPITOLO 7

L'ARTICOLO 68 DEL REG. (CE) 73/2009

La cosiddetta riforma “*a medio termine*” della PAC del 2003 (regolamento (CE) n. 1782/2003) nell'avviare il regime di pagamento unico con gli aiuti disaccoppiati stabiliva, nel contempo, la facoltà per gli Stati membri di destinare una parte dei plafond dei singoli settori agricoli a pagamenti supplementari aventi l'obiettivo precipuo del miglioramento della qualità dei prodotti agricoli.

Tale novità, prevista all'articolo 69, si traduceva, in buona sostanza, nella possibilità, per gli Stati membri, di mantenere un certo grado di accoppiamento, in determinati settori, operando trattenute per un massimo del 10% ai relativi plafond, in modo da destinare tali risorse a pagamenti supplementari nei medesimi settori, nel rispetto della condizione principale afferente al miglioramento della qualità.

A seguito dell'implementazione della riforma del 2003, la scelta italiana fu quella di affiancare al disaccoppiamento degli aiuti l'applicazione dell'articolo 69, attivando risorse complessive pari a circa 187 milioni di euro, nei settori dei seminativi, delle carni bovine, delle carni ovicaprine e dello zucchero, operando trattenute settoriali pari rispettivamente all'8%, al 7%, al 5% ed all'8%.

La successiva riforma della PAC del 2008 (Health Check) ha ripreso sostanzialmente il principio introdotto dall'articolo 69 della precedente riforma, riguardo alla possibilità di abbinare al completo disaccoppiamento degli aiuti un sistema che consenta di erogare pagamenti supplementari (in alcuni casi accoppiati) a determinate condizioni e con un livello di risorse finanziarie compatibile con quanto stabilito in materia di sostegno specifico nell'ambito del WTO.

Tale sistema è stato introdotto con l'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009, che consente agli Stati membri di erogare un sostegno specifico ai propri agricoltori per:

- a)
 - (i) Specifici tipi di agricoltura che sono importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente;
 - (ii) Il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli;
 - (iii) Il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli;
 - (iv) Il miglioramento dei criteri in materia di benessere degli animali;
 - (v) Specifiche attività agricole che comportano benefici ambientali aggiuntivi.
- b) Svantaggi specifici in zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili dal punto di vista ambientale nei settori delle carni bovine, carni ovi-caprine, lattiero-caseario e riso.
- c) Zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo.
- d) Contributi per il pagamento premi di assicurazione del raccolto degli animali e delle piante (articolo 70).
- e) Contributi a fondi di mutualizzazione per le epizozie, le malattie delle piante e gli incidenti ambientali (articolo 71).

Il budget complessivo a disposizione del sostegno specifico dell'articolo 68 è fissato ad un tetto pari al 10% del massimale dei pagamenti diretti di ogni singolo Stato membro riportato nell'Allegato VIII del regolamento (CE) n. 73/2009.

Detta disponibilità complessiva deve tuttavia tenere conto che per le misure di cui ai punti i),

ii), iii), iv) , b), e) (in pratica principalmente le misure accoppiate) le risorse complessivamente utilizzabili sono fissate ad un massimo del 3,5% di tale massimale.

In buona sostanza, per l'Italia, con riferimento al 2010, le risorse complessivamente attivabili per l'articolo 68 sono pari a 420 milioni di euro (10%), ma di queste solamente 147 milioni di euro (3,5%) sono utilizzabili per le cosiddette misure accoppiate.

Le risorse finanziarie a cui attingere per l'erogazione del sostegno specifico (articolo 69.6) possono essere attivate con diversi strumenti, ed in particolare: riduzione dei titoli di pagamento e/o dei pagamenti ai beneficiari, dalla riserva nazionale e dai cosiddetti fondi inutilizzati.

Con riferimento all'Italia, maggiori dettagli sull'articolazione delle disponibilità finanziarie per le diverse tipologie di misure e sulle fonti di finanziamento sono riportati nella successiva tabella.

L'Italia ha scelto di applicare l'articolo 68¹⁵, attivando le seguenti risorse finanziarie distinte per tipologia di misura.

Tabella 14 - Articolazione delle disponibilità finanziarie per l'articolo 68 (euro)

Misura	2010	2011	2012 e seguenti
1 Miglioramento della qualità dei prodotti agricoli - art. 68.1 a) ii)	147.250.000	147.950.000	152.950.000
2 Misura agriambientale - art. 68.1 a) v)	99.000.000	99.000.000	99.000.000
3 Assicurazioni - art. 68.1 d)	70.000.000	70.000.000	70.000.000
Totale	316.250.000	316.950.000	321.950.000

Fonte: elaborazioni su dati Mipaaf

Per quanto riguarda il sostegno di cui al punto 1, relativo al miglioramento della qualità dei prodotti agricoli sono stati previsti pagamenti annuali supplementari per i settori indicati nella tabella 15.

Tabella 15 - Pagamenti annuali supplementari per il miglioramento della qualità (2010, euro)

Carni bovine	51.250.000
Carni ovicaprine	10.000.000
Olio di oliva	9.000.000
Lattiero	40.000.000
Tabacco	21.500.000
Zucchero	14.000.000
Floricoltura	1.500.000
Totale	147.250.000

Fonte: elaborazioni su dati Mipaaf

In sintonia con le finalità dell'articolo 68, le relative misure di intervento sono state predisposte con l'obiettivo di:

- incentivare la produzione agricola che si inserisce nel contesto di sistemi comunitari e nazionali di qualità;
- sostenere il ricorso alla certificazione finalizzato al miglioramento della qualità dei prodotti agricoli;
- garantire un adeguato sostegno agli agricoltori che aderiscono a disciplinari di produzione volontari per il miglioramento della qualità.

La misura agro-ambientale¹⁶, la cui dotazione finanziaria è collocata all'esterno del rigido massimale del 3,5%, riguarda l'erogazione di pagamenti annuali supplementari (max 100 €/ha)

¹⁵ L'articolo 68 è stato attivato con decreto del 29 luglio 2009, al termine di una intensa fase di dibattito tra il MIPAAF, le Regioni, le Organizzazioni professionali e quelle di filiera.

¹⁶ Detta misura, approvata dalla Commissione CE, è stata adottata con decreto del 25 febbraio 2010.

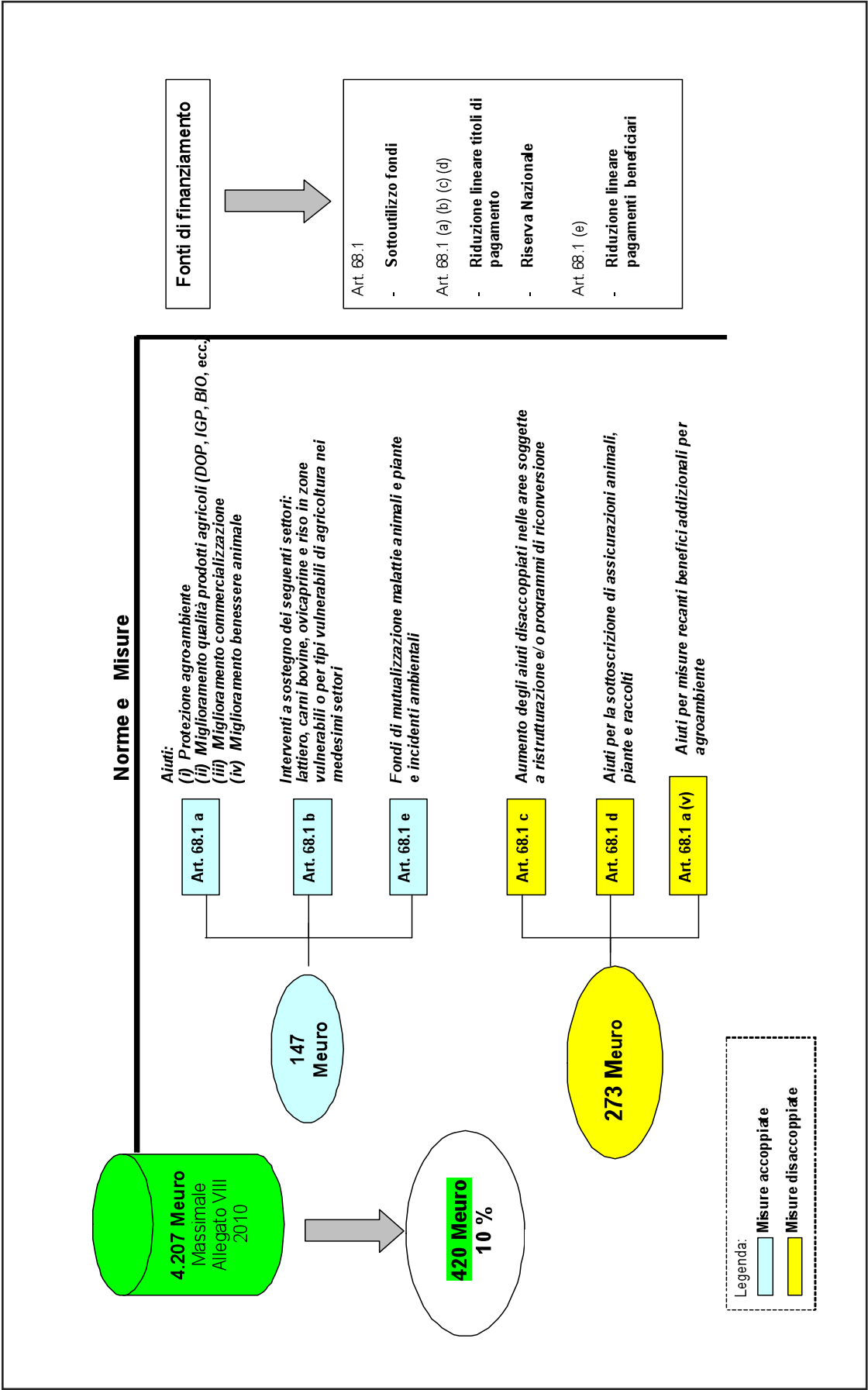
agli agricoltori delle Regioni del Centro e Sud Italia che adottano l'avvicendamento biennale tra cereali autunno-vernini e colture miglioratrici, inclusa la possibilità di adottare il maggese vestito.

L'obiettivo di tale misura è quello di apportare miglioramenti nei terreni del Centro-Sud, dove è prevalente la monosuccessione dei cereali, in termini di: incremento del livello di fertilità dei terreni, aumento del tenore di sostanza organica nei suoli, riduzione complessiva del carico di fitofarmaci, sequestro di anidride carbonica nei suoli, riduzione delle emissioni di gas con effetto serra nell'atmosfera.

L'ulteriore misura attivata, nel quadro dell'articolo 68, riguarda la concessione di contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto e delle piante.

La dotazione finanziaria per tale misura è stata stabilita in 70 milioni di euro. La concessione del contributo avviene sulla spesa sostenuta per il pagamento dei premi; i contratti assicurativi devono prevedere la copertura dei rischi da avversità atmosferiche sui raccolti, da epizootie negli allevamenti zootecnici e da malattie o attacchi parassitari sulle coltivazioni e devono prevedere il pagamento del risarcimento a favore dell'agricoltore quando il danno supera il 30% della produzione media annua, calcolata sulla produzione media dei tre anni precedenti, oppure sulla produzione media del triennio precedente, calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e l'anno con la produzione più elevata.

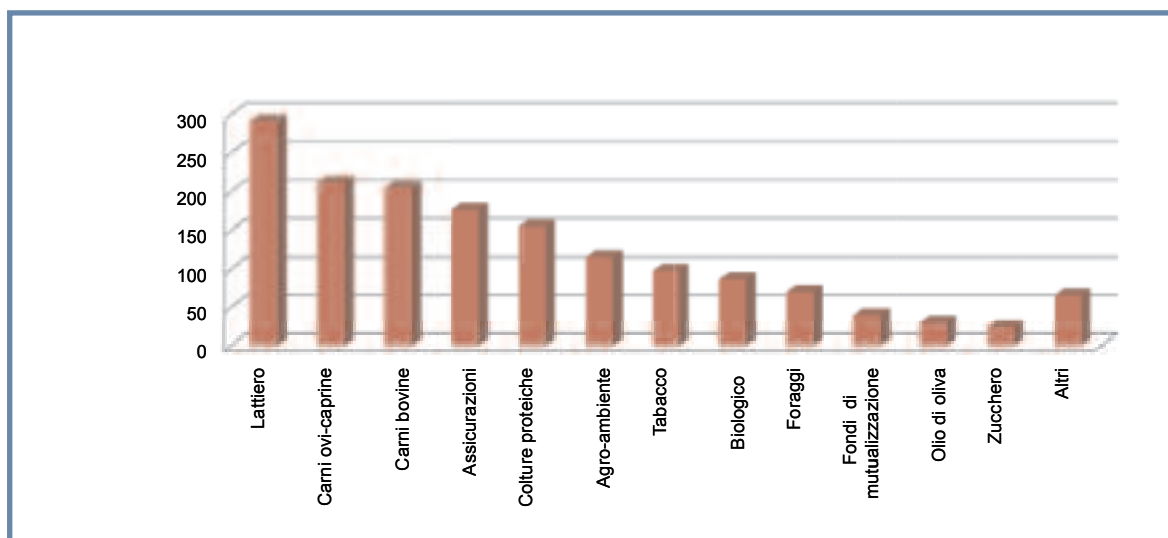
Grafico 5 - Articolazione delle disponibilità finanziarie per l'articolo 68 in Italia (anno 2010)



Prospetto 4 - Le scelte ex art. 68 nei Paesi UE

PAESE	SETTORE	MISURA	BUDGET Meuro.	PAESE	SETTORE	MISURA	BUDGET Meuro.
SPAGNA	Lattiero	Sostegno allevatori in zone svantaggiate	40,20	DANIMARCA	Foraggi		
	Carni bovine	Sostegno alla qualità del latte e prod. biologica	19,80		Misure agro-ambientali		
		Premio vacche nutrici	47,96	IRLANDA	Lattiero	Programmi di gestione e di ricerca genetica	6,00
	Carni ovi-caprine	Premio qualità carni bovine	7,00		Carni ovi-caprine	Grass sheep scheme pagamento per superficie	18,00
		Incentivo alla qualità della carne	6,00		Misure agro-ambientali	Produzioni proteiche e leguminose	1,00
		Aiuto per allevatori di pecore e capre	23,00	SLOVENIA	Lattiero	Produttori zone di montagna	25,00
		Aiuto per razze indigene	14,00		Carni bovine	Pagamenti per allevamenti estensivi	2,00
		Pagamento per coltivazione in zone siccitose	13,40		Foraggi	Pagamenti per pascoli	6,60
	Olio di oliva	Supporto per la coltivazione in certi areali	9,63	SVEZIA			5,80
	Coltore	Supporto per la coltivazione di qualità	8,10		Misure agro-ambientali	Pascoli	14,40
FRANCIA	Zuccheri	Premio per avvicendamento in areali siccitosi	60,00		Misure addizionali	Sostegno schemi di promozione e certificazione	9,00
	Tabacco	Programmi di qualità per consumo umano	1,00	UNGHERIA			3,40
	Foraggi		264,09		Lattiero	Sostegno accoppiato	12,40
		Sostegno ai produttori in zone di montagna	45,00	ROMANIA	Ortofrutta	Programmi di ristrutturazione	45,00
		Aiuti ai vitelli (etichettatura e biologico)	4,60		Tabacco	Programmi di ristrutturazione	15,00
		Pagamenti per capo (ass. produttori) per allevamenti ovini	125,00		Lattiero	Sostegno zone svantaggiate	80,00
		Pagamenti per capo per caprini	10,00	ESTONIA	Biologico	Sostegno aziende biologiche	3,00
		Coltivazione coltur proteiche	40,00				3,00
		Sostegno grano duro	8,00		Lattiero		6,00
		Rotazione colture	90,00	LETTONIA			1,20
PAESI BASSI	Biologico	Mantenimento aziende biologiche	50,00		Lattiero		5,10
	Assicurazioni	Conversione aziende in aziende biologiche	34,00	SLOVACCHIA	Lattiero		9,80
	Fondi di mutualizzazione		100,00				20,00
		Sostegno per identificazione elettronica dei capi	546,60	R.UNITO(Svezia)	Carni bovine		4,30
		Benessere animale	7,00		Foraggi		-
		Supporto ad agricoltori compensazione per zone disagiate	3,50	GERMANIA	Foraggi		-
			10,50		Lattiero		-
			10,50	GRECIA	Olio di oliva		-
			31,50		Grano duro		-
			8,60	ITALIA	Carni bovine	Premi carni bovine zone svantaggiate	-
FINLANDIA		Premio per capi allevati	36,60		Carni ovi-caprine	Premi carni ovine zone svantaggiate	-
		Sostegno qualità	0,90		Prog. di ristrutturazione	In zone di montagna	-
AUSTRIA		Culture proteiche e oleaginose (biodiversità)	6,50				-
		Supporto alla produzione di fecol(ambientale)	3,50				-
PORTOGALLO		Premio vacche da latte	56,10	TOTALE UE 23 STATI MEMBRI	Carni bovine	Aiuto vacche nutrici - razza pura	24,00
		Premio vacche da latte	26,00			Premio qualità ICP e etichettatura	27,25
POLONIA		Sostegno allevatori in zone vulnerabili	8,80		Carni ovi-caprine	Premi montoni - razza pura	10,00
		Sostegno allevamento estensivo e razze ind.	2,76			Premio qualità	
		Misure agro-ambientali per patrimonio oliv.	6,60			Premio allevamento estensivo	9,00
		Miglioramento qualità prodotti agricoli	6,60			Premio qualità DOP, IGP e BIO	21,50
			9,70			Premio qualità	14,00
BULGARIA		Pagamento per capo	34,46			Premio qualità - sementi certificate	1,50
		Pagamento per agnelli	28,50			Premio qualità Ruscus	40,00
R. CECA		Produzioni proteiche e leguminose	1,50			Premio qualità latte	99,00
		Abbandono produzione	10,80			Premio rotazione biennale	70,00
			49,00				316,25
			89,80				1.570,50

Grafico 6 - Articolo 68 - Sostegno nei diversi settori in ambito UE (milioni di euro)



CAPITOLO 8

LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

L'attuale politica di sviluppo rurale, così come previsto nel Regolamento (CE) n. 1698/2005 che norma il funzionamento del FEASR, si concentra su due finalità principali:

- accompagnare ed integrare le politiche di sostegno al reddito e del mercato della PAC e quindi contribuire agli obiettivi che il trattato assegna alla stessa PAC;
- tener conto degli obiettivi generali della politica di coesione economica e sociale definiti nel Trattato e contribuire al loro perseguimento.

Il quadro normativo dello sviluppo rurale prevede la realizzazione di programmi nazionali o regionali che comprendano una strategia complessiva di intervento articolata in quattro grandi obiettivi, ciascuno dei quali individua un asse prioritario:

- miglioramento della competitività settoriale;
- miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
- diversificazione dell'economia rurale e miglioramento della qualità della vita;
- miglioramento della governance locale e valorizzazione delle risorse endogene delle aree rurali (approccio Leader).

In seguito alla riforma seguita alla verifica dello stato di salute della PAC e all'adozione del *Recovery Plan*, i suddetti obiettivi sono stati integrati e arricchiti con la definizione di nuove priorità di intervento, le cosiddette nuove sfide, finalizzate a rafforzare la programmazione in campo ambientale ma anche ad accompagnare la ristrutturazione di alcuni settori produttivi e consolidare gli interventi chiave per l'economia rurale nel suo complesso. Tali nuove sfide sono:

- cambiamenti climatici;
- energie rinnovabili;
- gestione delle risorse idriche;
- biodiversità;
- misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario;
- innovazioni connesse alle precedenti priorità;
- diffusione della banda larga nelle aree rurali.

Le linee di programmazione della politica di sviluppo rurale sono definite in Italia dal Piano Strategico Nazionale (PSN), elaborato del Mipaaf, mentre l'attuazione della politica è affidata alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, ciascuna delle quali implementa il proprio Programma di sviluppo rurale (PSR) in coerenza con le linee programmatiche nazionali. Il Piano Strategico Nazionale individua le priorità complessive del Paese, realizza un coordinamento complessivo della politica e offre una declinazione nazionale per ciascuno degli obiettivi assegnati al FEASR dalla normativa e dalla strategia comunitaria, come evidenziato nel box successivo. Dal canto loro, le Regioni e Province autonome, sulla base delle esigenze locali, traducono gli obiettivi e priorità nazionali in misure operative inserite negli stessi PSR.

Box 3 - Assi prioritari e obiettivi in Italia

Assi prioritari	Obiettivi prioritari di asse
ASSE I - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere
	Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche
	Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale
ASSE II - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale
	Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde Riduzione dei gas serra
	Tutela del territorio
ASSE III - Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali
ASSE IV - LEADER	Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale
	Valorizzazione delle risorse endogene dei territori

In termini di equilibrio finanziario tra gli Assi, il PSN, come insieme dei singoli PSR, esprime una forte attenzione per le tematiche legate all'ambiente ed alla tutela del territorio, attraverso, per lo più, l'attuazione di misure agroambientali e di interventi per il mantenimento dell'attività agricola nelle zone svantaggiate. È forte anche la concentrazione delle risorse per lo sviluppo della competitività dei settori agricolo, agroindustriale e forestale, nelle quali è presente un diffuso fabbisogno di ammodernamento in tutte le aree rurali del paese, soddisfatto, in particolar modo, con interventi nelle strutture aziendali e nelle infrastrutture a servizio della competitività. Non mancano interventi per la diversificazione dell'economia rurale e per il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, per i quali è stanziato il 15% delle risorse complessive dello sviluppo rurale. La prima viene perseguita in particolar modo attraverso interventi per la diversificazione delle attività delle aziende agricole nonché nel favorire la creazione di imprese in settori non agricoli. Per il miglioramento della qualità della vita, si punta, in particolare, all'aumento dei servizi alla popolazione e un loro miglioramento qualitativo. Nel prospetto successivo è riportata la ripartizione percentuale per asse delle risorse per lo sviluppo rurale.

Prospetto 5 - Ripartizione percentuale delle risorse per Asse

	Minimo da Reg.	PSN Mainstream (Ocm vino + modulaz. obblig.)	HC e Recovery Plan	Totale PSN post HC e Recovery Plan
Asse I	10	37,93	40,23	38,05
Asse II	25	43,66	36,11	43,27
Asse III	10	15,48	23,66	15,90
Assistenza tecnica		2,93	-	2,78
Totale		100,00	100,00	100,00
<i>di cui Asse LEADER</i>	<i>5</i>	<i>8,09</i>	<i>1,87</i>	<i>7,77</i>

Il sistema di programmazione dello sviluppo rurale in Italia, si contraddistingue, inoltre, per un forte accento alla territorializzazione degli interventi e alla loro integrazione. Tale modalità di intervento risponde alla necessità di individuare, all'interno di ciascun PSR, linee di intervento chiaramente riconducibili a esigenze strutturali e territoriali.

In merito alla territorializzazione, il PSN prevede la suddivisione di tutto il territorio nazionale in quattro macro tipologie di aree rurali: a) poli urbani, b) aree ad agricoltura intensiva e specializzata, c) aree rurali intermedie e d) aree con problemi complessivi di sviluppo. Per ciascuna di tali aree vengono sviluppate analisi differenziate che ne mettono in evidenza gli specifici fabbisogni e sui quali si inseriscono la strategia nazionale e lo schema di intervento da parte regionale. In tal modo le azioni di sviluppo rurale possono essere maggiormente mirate e legate in maniera più specifica con i territori.

L'integrazione degli interventi è, invece, finalizzata a implementare un approccio operativo maggiormente organico che, rispondendo alle diverse esigenze delle imprese e dei territori, consenta di attivare congiuntamente diverse misure offerte dalla normativa e possa accrescere l'efficacia degli interventi stessi. È prevista, al riguardo, l'attivazione di pacchetti di misure per l'impresa (a. pacchetto per la qualità; b. pacchetto giovani; c. pacchetto donne) e di progetti integrati territoriali o di filiera.

PARTE II
IL DIBATTITO EUROPEO SUL FUTURO DELLA PAC

CAPITOLO 9

I PROTAGONISTI DEL DIBATTITO

Nelle pagine seguenti vengono analizzati in dettaglio i principali contributi sul futuro della PAC dopo il 2013. Nella prima parte sono descritte le posizioni delle istituzioni comunitarie e degli esponenti della Commissione che hanno espresso la propria opinione su alcuni punti chiave della futura PAC. Ad essa seguono gli studi commissionati da Parlamento o Commissione europea e gli studi indipendenti. Infine, vengono riportate le posizioni di alcuni Stati membri e dei principali portatori di interessi operanti sia a livello comunitario che nei singoli Paesi.

Nell'Appendice A vengono riportate in forma sintetica le diverse posizioni descritte.

Nell'Appendice B vengono descritte le politiche agricole degli USA e della Svizzera, presi a riferimento, il primo in quanto importante Paese sullo scenario mondiale, il secondo come esempio di sistema di applicazione dei pagamenti diretti diverso da quello attuato all'interno dell'UE.

9.1 Le posizioni delle Istituzioni dell'UE

Le posizioni interne all'UE sul futuro della PAC ruotano attorno ad alcuni punti centrali del dibattito. Un posto di rilievo è occupato dalla questione sul futuro dei pagamenti diretti.

Le Conclusioni del Consiglio del giugno 2009 (Council of the European Union, 2009a), che raccolgono il frutto delle discussioni avviate durante la presidenza francese, esprimono un giudizio positivo sulla PAC la quale ha aiutato gli agricoltori dell'UE ad adattarsi alle nuove condizioni di mercato soddisfacendo le richieste della società e promuovendo un'agricoltura sostenibile. Il Consiglio ritiene che in futuro il regime dei pagamenti diretti dovrà essere "equo, legittimo, efficace, semplice da applicare, sufficientemente flessibile, e facile da giustificare e spiegare". Dovranno essere presi in considerazione opzioni alternative all'uso dei dati e periodi di riferimento storici attualmente usati. Dovrà, inoltre, essere preso in considerazione il ruolo dei pagamenti diretti nel sostegno al reddito e nella remunerazione per la fornitura di beni pubblici. Infine si dovrà tenere conto delle specificità di Stati membri, regioni, settori e dei giovani agricoltori.

Un altro elemento del dibattito è la semplificazione della PAC, ritenuta essenziale per rendere l'agricoltura europea più competitiva, capace di essere anche creatrice di occupazione e di essere in linea con i principi ispiratori della strategia di Lisbona. A questo proposito, nelle Conclusioni del Consiglio del maggio 2009, viene messo in evidenza come l'OCM unica abbia rappresentato un decisivo passo in avanti verso la semplificazione della PAC, non solo dal punto di vista gestionale ma anche da quello della struttura complessiva del sostegno (Council of the European Union, 2009b).

Un ulteriore elemento del dibattito è quello relativo alla necessità della stabilizzazione dei redditi in agricoltura. La volatilità dei prezzi in agricoltura e l'instabilità dei mercati comunitari ed internazionali sono elementi che giocano a sfavore della stabilità dei redditi agricoli in Europa. Nell'obiettivo di stabilizzare i redditi è necessario trovare un equilibrio tra l'orientamento al mercato dell'agricoltura europea, lo sviluppo della competitività dei prodotti agricoli, la garanzia di una rete di sicurezza per affrontare crisi particolarmente acute di mercato, il rispetto dell'ambiente e il mantenimento delle risorse naturali, la salvaguardia dei modelli di produzione europea.

Nelle conclusioni della presidenza del Consiglio del febbraio 2010 (Council of the European Union, 2010) si sottolinea come la maggioranza dei Paesi membri concordino con la necessità, in

futuro, di mantenere una rete di sicurezza, le cui basi possono essere rinvenute negli strumenti dell'OCM unica, per proteggere tutti gli attori della catena agroalimentare - dal produttore al consumatore finale - dalla crescente volatilità dei mercati. Alcune delegazioni hanno concordato sulla necessità di prevedere strumenti addizionali di gestione del mercato per rafforzare le organizzazioni dei produttori e quelle interprofessionali; per migliorare il funzionamento e la trasparenza della catena agroalimentare, soprattutto nella formazione dei prezzi; di introdurre assicurazioni sui profitti o sui redditi degli agricoltori.

Un numero sostanzioso di delegazioni sostiene, inoltre, la necessità di disporre nel prossimo quadro finanziario di sufficienti risorse finanziarie e di strumenti adeguati per reagire rapidamente nel caso di crisi grave che dovesse colpire un intero settore la cui presenza è rilevante nella Comunità.

Particolare attenzione viene data alle politiche di sviluppo rurale. Nell'ambito del Consiglio agricolo del dicembre 2009 (Council of the European Union, 2009c) gli Stati membri sono stati invitati a esprimere la loro posizione in merito alle sfide future dell'agricoltura e delle aree rurali e ai cambiamenti da apportare al programma di sviluppo rurale per affrontare tali sfide. Molti Paesi hanno individuato nella "crescita verde" una sfida centrale dei prossimi anni. Sui cambiamenti da apportare le posizioni sono state più variegate, passando dalla richiesta di una riforma più strutturale, con l'abolizione della struttura incentrata sugli assi, alla revisione di specifiche misure.

La Commissione europea ha ribadito che in futuro le sfide riguarderanno la competitività, la protezione dell'ambiente e la creazione di nuovi posti di lavoro e che la politica di sviluppo rurale inserita in un quadro di politica comune è centrale per affrontare le questioni dei cambiamenti climatici, dello sviluppo sostenibile, della gestione delle risorse idriche e della biodiversità.

Sul finire del 2009 anche la Commissione ha voluto dare il proprio contributo al dibattito sul futuro della PAC (DG AGRI, 2009; European Commission, 2009). Le conclusioni dei due documenti riportano alla necessità di accordare un sostegno agli agricoltori per permettere loro di affrontare la volatilità dei mercati, assicurare la fornitura di beni pubblici ambientali e culturali e facilitare i necessari cambiamenti per permettere al settore agricolo di rispondere ai bisogni della società. Tale sostegno dovrebbe essere fornito a livello comunitario attraverso una coerente politica agricola "comune" indirizzata verso l'ottenimento di obiettivi europei. Una politica comune permetterebbe di assicurare un'agricoltura europea bilanciata sia dal punto di vista territoriale che ambientale. Secondo i due documenti la politica agricola continuerà a poggiarsi su tre ambiti - pagamenti diretti, misure di mercato e sviluppo rurale - ognuno dei quali e in maniera interdipendente concorrerebbe al raggiungimento di questi obiettivi.

Più in dettaglio, la DG AGRI afferma la necessità di assicurare un ragionevole livello di reddito agli agricoltori per aiutare a mantenere l'attività agricola ed evitare l'abbandono della terra, attraverso un pagamento diretto di base (la cui concreta implementazione rimane indeterminata) disaccoppiato dalla produzione, al quale si sommerebbe un pagamento complementare maggiormente finalizzato e indirizzato a remunerare gli agricoltori per la fornitura di beni pubblici.

Un meccanismo di intervento come "rete di sicurezza" di base dovrebbe contribuire a sostenere gli agricoltori nei periodi di difficoltà, mentre nell'ambito dello sviluppo rurale ricadrebbero le misure atte a soddisfare specifici bisogni regionali o nazionali nelle aree rurali per aiutare gli agricoltori ad adattarsi ad un mercato sempre più competitivo, a diversificare le proprie attività e a rispondere alle domande della società relativamente ad ambiente, cambiamento climatico e gestione delle acque.

Posizioni rilevanti, sono quelle espresse dai Commissari all'agricoltura e all'ambiente nell'ambito di discorsi pubblici. Il Commissario Ciolos in più occasioni ha sottolineato come la diversità delle agricolture europee potrà essere preservata solo attraverso una politica comune. Tuttavia

per rispondere alle nuove sfide poste dalla società – sicurezza alimentare, cambiamento climatico, protezione dei suoli e delle risorse naturali, crescita economica delle aree rurali – sono necessari adeguamenti per rendere la PAC lo “strumento” del futuro e non del passato (Cioloş, 2010a). Il Commissario ha, inoltre, affermato che il sostegno pubblico, indispensabile per assicurare un minimo di stabilità ai redditi agricoli, deve essere ripartito in modo equo – ma non uguale per tutti – e trasparente tra Stati membri, regioni e tipi di agricolture, prevedendo un passaggio progressivo dall’attuale sistema a quello futuro. A tal fine occorrerà trovare un criterio pertinente, giustificabile nel lungo periodo, chiaramente identificabile dai cittadini europei (Cioloş, 2010b, 2010c).

Una posizione piuttosto conservatrice, pur con una particolare attenzione ai beni pubblici ambientali e alla necessità della loro remunerazione, si ritrova in un recente discorso del Commissario all’ambiente Potočnik (Potočnik 2010). Il Commissario ha affermato che in futuro la PAC dovrà essere in grado di fornire beni pubblici e servizi ambientali, così come richiesto dalla collettività. Senza dimenticare il ruolo dell’agricoltura e le difficoltà in cui si dibattono i piccoli agricoltori, ma con una particolare attenzione alla questione ambientale, Potočnik propone di continuare a sostenere le aziende vitali con un pagamento forfetario di base ad ettaro, differenziato per regioni, uso della terra e specificità territoriali, che aumenterebbe in funzione dei benefici ambientali offerti dall’agricoltore. Questo sistema permetterebbe di estendere la condizionalità, strettamente legata a criteri ambientali, a tutto il territorio agricolo comunitario. Secondo il Commissario il secondo pilastro ha un ruolo rilevante, e per questo motivo allo sviluppo rurale dovrebbero essere destinate maggiori risorse dedicate, in particolare, alle misure agro-ambientali.

Nel dibattito sul futuro della PAC assume grande importanza anche la posizione espressa dal Parlamento europeo attraverso l’approvazione - l’8 luglio 2010 - della relazione di iniziativa dell’On. Lyon (Lyon, 2010). Per la prima volta, infatti, la riforma della politica agricola sarà discussa utilizzando la procedura ordinaria di codecisione (estesa al comparto agricolo solo a partire dal 1° dicembre 2009 con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona) che affida al Parlamento un potere decisionale paritario a quello del Consiglio.

La consapevolezza del nuovo ruolo affidato ai parlamentari, ma anche l’esigenza di predisporre un atto di indirizzo chiaro e vincolante per l’Esecutivo comunitario, ha suggerito ai membri del Parlamento l’emanazione di una relazione quanto più condivisa, che, proprio per questo motivo, presenta una visione piuttosto conservatrice e poco coraggiosa.

Il Parlamento chiede il mantenimento del pagamento unico - sebbene con una graduale transizione (entro il 2020) verso un aiuto forfetario ad ettaro - la possibilità di regionalizzare e il mantenimento di alcuni limitati aiuti in forma accoppiata a favore dei territori e dei settori agricoli vulnerabili. Dopo il 2013 la “nuova” PAC dovrà garantire quantomeno lo stesso livello di risorse finanziarie del passato, distribuito in maniera equa tra vecchi e nuovi Stati membri sulla base non solo del numero di ettari, ma anche di altri criteri oggettivi da valutare tenendo conto della complessità del settore agricolo e delle differenze tra Stati membri.

Il bilancio della PAC andrebbe dotato di un meccanismo di flessibilità che consenta di riportare e riassegnare all’anno successivo gli importi sottoutilizzati.

Il documento rigetta qualsiasi forma di rinazionalizzazione e di cofinanziamento delle misure di sostegno diretto, ma ritiene necessario lasciare agli Stati membri un limitato margine di flessibilità per far fronte a specifiche esigenze. Per raggiungere tali obiettivi il documento prevede la corresponsione di un aiuto ad ettaro di base a tutti gli agricoltori finanziato dall’UE. Tale aiuto consentirebbe di mantenere la produzione agricola e la fornitura di beni pubblici attraverso il rispetto della condizionalità che dovrebbe prevedere, tra le altre cose, un requisito relativo all’attività minima. Un pagamento supplementare, concesso su base contrattuale pluriennale e finanziato dall’UE, dovrebbe compensare gli agricoltori per le loro attività di contrasto al cambiamento climatico.

Accanto a questi aiuti dovrebbero continuare a trovare posto i pagamenti per le zone svantaggiate, mantenendo l'attuale regime di co-finanziamento.

Nell'ambito dello sviluppo rurale dovrebbero essere incentivate le misure per il mantenimento della biodiversità e la protezione dell'ambiente, prevedendo di estendere le misure agro-ambientali per coprire la maggior parte del territorio. Inoltre, dovrebbe essere prevista una nuova strategia di sviluppo rurale integrato che abbia come obiettivo la "crescita verde" dell'agricoltura, anche attraverso l'implementazione di strumenti dinamici quali la commercializzazione a livello locale.

A corollario di tale impalcatura, un ruolo di rete di sicurezza contro l'estrema volatilità dei prezzi dovrebbe essere svolto dagli strumenti di mercato (in particolare ammasso pubblico e privato, nonché interventi e misure di compensazione del mercato). Per alcuni comparti agricoli che richiedono notevoli investimenti di capitali nell'arco di cicli produttivi poliennali (latte, agrumi, vino, olive e frutta in generale) dovrebbero essere adottate nuove modalità di gestione dell'offerta. Una specifica linea di riserva del bilancio dovrebbe permettere di attivare strumenti di risposta rapida in caso di crisi inaspettate, mentre strumenti innovativi dovrebbero consentire di gestire il normale rischio. Inoltre, dovrebbero essere messe in pratica tutte le azioni tese a rafforzare la posizione contrattuale dei produttori nella catena agroalimentare, affrontando le questioni della trasparenza, delle relazioni contrattuali e delle pratiche commerciali, nonché esaminando possibili adeguamenti delle norme di concorrenza. Al fine di assicurare una concorrenza leale e tutelare i consumatori, il Parlamento chiede poi che i prodotti importati debbano soddisfare, nel rispetto delle norme WTO, gli stessi requisiti delle produzioni comunitarie. Andrebbe, inoltre, aumentato il bilancio a favore delle misure di promozione dei prodotti agricoli e alimentari comunitari in Europa e nel mondo, e dovrebbero anche essere posti in essere adeguati strumenti finalizzati ad illustrare i contenuti della PAC agli agricoltori ed a tutti i cittadini europei.

Il Parlamento auspica, quindi, lo sviluppo della politica di qualità dei prodotti alimentari, in primo luogo delle indicazioni geografiche, consentendo l'implementazione di strumenti originali di gestione, tutela e promozione. La nuova PAC, infine, dovrebbe essere più semplice da amministrare e più trasparente, riducendo la burocrazia e gli oneri amministrativi che gravano sugli agricoltori.

9.2 Gli studi commissionati dalla Commissione e dal Parlamento Europeo

Alla vigilia dell'avvio del dibattito sulla revisione di bilancio, la Commissione aveva affidato ad un network di istituti di ricerca uno studio sulla spesa comunitaria (Ecorys et al., 2008). Lo studio, pur focalizzato sulle caratteristiche della spesa comunitaria e sulle sue criticità, fa riferimento anche alle politiche per il settore agricolo. I pagamenti diretti del primo pilastro vengono assimilati a politiche di equità sociale di natura intersettoriale ed interoccupazionale. Essendo, oggi, disaccoppiati, i pagamenti diretti hanno una funzione distorsiva più limitata rispetto al passato, come è dimostrato dal fatto che essi sono inclusi della scatola verde del WTO. D'altra parte, se i pagamenti diretti non generano più distorsioni nella concorrenza e nella competitività internazionale, viene a cadere una delle forti motivazioni con cui si giustificava, in passato, il loro carattere sovra-nazionale. L'altro elemento di riflessione sui pagamenti diretti riguarda il loro accoppiamento a comportamenti virtuosi indotti dalla condizionalità. Come è noto, infatti, i pagamenti diretti sono vincolati al rispetto di una serie di norme comunitarie e a "buone prassi" socio-ambientali e gestionali. Tuttavia, l'applicazione degli standard legati alla condizionalità si modifica a seconda delle specificità territoriali, per cui essa potrebbe essere altrettanto proficuamente gestita a livello

¹⁷ Con questo termine si intende l'effetto di condizionamento operato dalle scelte passate presenti sulle possibili opzioni per il futuro. Riguardo alla PAC, ciò si tradurrebbe in una dipendenza, nel processo di riforma, dalle scelte effettuate nel recente passato che vincolano, in qualche modo, il ventaglio delle possibili opzioni. Per maggiori dettagli si veda Iagatti, Sorrentino (2007).

nazionale o sub-nazionale.

In sostanza, lo studio commissionato dall'UE conclude che è la *path dependency*¹⁷ la motivazione principale per cui una politica come quella dei pagamenti diretti mantiene la forma che oggi conosciamo ed il livello sovra-nazionale che spesso le viene contestato. Relativamente agli interventi di mercato e alle politiche commerciali, lo studio conclude che anche in questo caso è la *path dependency* che ne determina l'esistenza.

L'analisi suggerisce che esse dovrebbero essere abolite, tuttavia, fintanto che saranno presenti, è auspicabile che la loro gestione e il loro finanziamento avvengano a livello comunitario per le economie di scala che si producono nelle negoziazioni internazionali (l'UE come interlocutore unico e non tanti interlocutori quanti sono i Paesi membri) e per la riduzione degli effetti distortivi nel funzionamento del Mercato Unico derivanti da una gestione decentralizzata.

La riflessione relativa al secondo pilastro della PAC (le politiche di sviluppo rurale) attiene prevalentemente alla sua capacità di attivare la produzione di esternalità positive e remunerarle ad un livello appropriato. In questo caso, l'eterogeneità dei soggetti beneficiari giustificerebbe, almeno in parte e per alcune delle misure previste, un approccio olistico e territorialmente "alto". Tuttavia, anche in questo caso gli *spill-over* sul territorio e sui soggetti sono molto limitati e tali da non giustificare un intervento centrale, se non per specifici casi, come quello della salvaguardia della cultura rurale e del paesaggio.

Le conclusioni del rapporto mostrano che, mentre tutto sommato esiste un vantaggio relativo nella gestione centrale delle "vecchie" politiche di mercato (le politiche di intervento vere e proprie e quelle applicate alle frontiere), tale vantaggio viene meno, o perlomeno è molto meno evidente, nel caso dei pagamenti diretti disaccoppiati. Più ambiguo è il caso delle politiche di sviluppo rurale, anche a seguito della loro più spinta declinazione territoriale (almeno in alcuni Stati membri) e per la presenza del co-finanziamento. Sul futuro del bilancio il documento è piuttosto netto nelle sue conclusioni, soprattutto per quel che riguarda la PAC. Per questa politica, infatti, gli autori dello studio sottolineano l'inevitabilità di un *phasing out* delle risorse ad essa destinate, con tempi e modi che dipendono soprattutto dalle dinamiche dell'integrazione europea e dalle prossime tappe dell'allargamento.

Alan Buckwell (2009), in uno studio commissionato dal Parlamento europeo, nel descrivere le possibili opzioni della riforma della PAC si interroga sulla capacità di questa politica di produrre beni pubblici europei, ma anche sulla capacità dei suoi singoli strumenti di rispondere adeguatamente agli obiettivi dell'intervento pubblico. Tali obiettivi sono riconducibili a due elementi: la sicurezza ambientale e quella alimentare. La storia recente della PAC si può spiegare con il tentativo di aggiustare progressivamente gli strumenti utilizzati agli obiettivi dichiarati. Per il futuro, le questioni rilevanti sono i pagamenti diretti (disaccoppiati) e la capacità di produrre servizi ambientali. Buckwell individua in cinque punti gli elementi che riassumono gli obiettivi della PAC ed i relativi strumenti messi in campo: aggiustamento di natura transitoria (pagamenti disaccoppiati); stabilizzazione, competitività e produttività (asse 1 del secondo pilastro); schemi ambientali a più livelli; schemi per le aree svantaggiate; sviluppo rurale in senso ampio. Seguendo tale ragionamento, l'autore sottolinea come la tradizionale PAC organizzata in pilastri non sia stata la risposta più efficiente e come la paventata ipotesi di aumentare il numero dei pilastri sia altrettanto limitata, essendo il problema principale non tanto gli obiettivi dei singoli pilastri quanto il loro funzionamento e finanziamento¹⁸. Inoltre, con il proseguire delle riforme, la distinzione tra i due pilastri è

¹⁸ Secondo Buckwell, non è corretto riferirsi ai due pilastri come rispondenti a funzioni diverse, ed in particolare che il primo sia a supporto dell'agricoltura ed il secondo dell'ambiente e del territorio. Come è noto, infatti, la condizionalità tende a dare al primo pilastro un orientamento ambientale, così come l'asse 1 del secondo pilastro è decisamente orientato allo sviluppo strutturale dell'agricoltura e alla sua competitività.

andata riducendosi e le due famiglie di strumenti hanno preso sembianze sempre più simili. Partendo da questo presupposto, Buckwell ripercorre le possibili evoluzioni dei vari strumenti che delineano futuri diversi della PAC e conclude che vi è una naturale tendenza a spostarsi progressivamente verso misure del tipo “secondo pilastro”, sebbene ovviamente gli agricoltori tendano a preferire i criteri di sostegno del tipo “primo pilastro” e le misure del secondo abbiano costi maggiori e comportino maggiori carichi amministrativi e burocratici.

In uno studio finanziato dal Parlamento europeo, Bureau e Witzke (2010), pur riconoscendo la necessità di condizionare maggiormente i pagamenti del primo pilastro alla produzione di beni pubblici, hanno formulato una proposta meno radicale ma per questo forse più realistica, suggerendo graduali modifiche all’attuale impianto del primo pilastro.

La proposta si basa, infatti, sul mantenimento di una parte del pagamento unico aziendale da erogare su base regionale per la produzione di beni pubblici mentre la parte rimanente andrebbe eliminata gradualmente. Nella fase transitoria i pagamenti per ettaro potrebbero essere modulati sulla base dell’intensità di lavoro aziendale, ma si prevede una certa flessibilità di applicazione del Pagamento Unico Aziendale (PUA) a livello degli Stati membri ed una graduale estensione del co-finanziamento nazionale al primo pilastro.

Su questa linea si pone anche lo studio commissionato dal Parlamento europeo al Centre for European Policy Studies (CEPS) - affidato a Nunez-Ferrer e Kaditi (2006) - con l’obiettivo di valutare se la PAC, primo e secondo pilastro, sia potenzialmente in grado di generare il più elevato valore aggiunto nelle aree in cui interviene e se il valore aggiunto generato sia sufficientemente alto, comparato ai costi-opportunità della spesa richiesta.

Relativamente al primo pilastro gli autori concludono che, nella loro attuale forma, i pagamenti diretti generano un valore aggiunto molto probabilmente negativo e che l’uso alternativo di questi fondi, sia nell’ambito dello stesso settore agricolo che delle aree rurali, genererebbe un valore aggiunto più elevato. I pagamenti diretti, quindi, andrebbero ristrutturati, ma non necessariamente aboliti.

Inoltre, i fondi agricoli potrebbero essere distinti in modo più funzionale, uno mirato al sostegno economico basato sull’accertamento del reddito delle famiglie agricole e l’altro a coprire i costi, evitando sovra compensazioni, connessi al rispetto dei più elevati standard europei nelle pratiche agricole (condizionalità). In entrambi i casi, gli aiuti dovrebbero essere sganciati da rese e produzione.

Dunque, nella visione dei due autori, i pagamenti diretti dovrebbero essere sganciati dal rispetto della condizionalità (nell’ottica di attribuire un fondo ad un obiettivo), e dovrebbero essere adattati alle specifiche situazioni esigenze aziendali e territoriali.

Tra i vari contributi che recentemente si sono aggiunti al dibattito, l’Institute for European Environmental Policy (IEEP) ha evidenziato come in molti casi il livello comunitario risulti il più appropriato per un intervento pubblico volto ad attenuare l’impatto delle attività agricole sui beni pubblici, sottolineando in particolare come la PAC, con il suo budget annuale di 53 miliardi di euro, possa rivestire un ruolo particolarmente strategico nella gestione sostenibile delle risorse naturali (Cooper et al., 2009). A questo proposito, l’attuale livello di spesa relativo alle misure con espliciti obiettivi ambientali è stato giudicato inadeguato non solo in relazione alla portata delle sfide considerate, ma anche rispetto alle aspettative dei cittadini europei.

Dal punto di vista della riforma del bilancio la posizione dell’IEEP risulta quindi in linea con quella delle organizzazioni ambientaliste: il mantenimento di una spesa agricola elevata è giustificabile solamente con una maggiore integrazione della PAC con le politiche ambientali e con un aumento delle risorse finanziarie del secondo pilastro.

Una posizione più estrema, rispetto a tutte quelle analizzate finora a proposito del futuro della PAC, è quella sostenuta da Zahrnt (2009) che coinvolge non solo il futuro del primo pilastro, rispetto al quale la conclusione è sempre la stessa (*phasing out* in un arco di tempo ragionevole), ma anche quello del secondo. L'autore, infatti, estende il ragionamento della capacità della PAC di favorire la produzione di beni pubblici europei anche al secondo pilastro, ed in particolare all'asse 2. Se si scorpora la parte di risorse che finanzia le zone svantaggiate (che non sono – sottolinea giustamente l'autore – propriamente misure ambientali) resta solo una quota di poco superiore al 5% delle totali risorse del secondo pilastro per misure squisitamente ambientali. Se si considera anche il condizionamento delle misure non esplicitamente a favore dell'ambiente (come ad esempio il primo pilastro sotto condizionalità, o una parte delle indennità compensative), si può quantificare un livello di risorse tali per cui sarebbe lecito attendersi risultati molto più evidenti ed efficaci.

Una riforma della PAC in direzione della produzione di esternalità positive ambientali dovrebbe confrontarsi anche con questo aspetto, troppo spesso trascurato in considerazione di una naturale “predisposizione” alla produzione di beni pubblici che viene attribuita alle misure contenute nel secondo pilastro.

Più focalizzato sul futuro dei meccanismi di regolazione del mercato è lo studio di Chatellier (2009). L'autore sottolinea come le misure classiche di intervento sui mercati (restituzioni alle esportazioni, ammasso, ecc.) ricevano ormai una quota molto contenuta di risorse finanziarie. Tuttavia, numerose ragioni giustificano il mantenimento di un consistente intervento pubblico nel settore agricolo in futuro (sensibilità dell'offerta alle condizioni climatiche, bassa elasticità della domanda relativamente ai prezzi, fornitura di beni pubblici).

Per questo motivo i pagamenti diretti dovrebbero essere progressivamente abbandonati e le risorse trasferite in parte al finanziamento di nuovi strumenti di gestione del rischio (assicurazioni sui raccolti, *futures*, assistenza alle organizzazioni dei produttori), in parte alla remunerazione dei servizi rurali e ambientali offerti dai produttori (commisurato al grado di servizio reso dall'azienda). Tali pagamenti dovrebbero avere un tetto massimo aziendale che tenga in considerazione la forza lavoro agricola.

Sul versante dei rapporti con i Paesi terzi l'autore suggerisce di mantenere la protezione interna di quei prodotti la cui produzione è strategica dal punto di vista territoriale, abolendo, nel contempo, i sussidi alle esportazioni.

9.3 Gli studi indipendenti

Nelle pagine seguenti viene proposta una breve rassegna dei principali contributi della comunità scientifica sulle prospettive della PAC.

Valentin Zahrnt (2008) si sofferma sull'importanza che avrà nel dibattito sul bilancio post 2013 la riforma della PAC, soprattutto per l'ingente mobilità di risorse che da essa genererà. Secondo l'autore, infatti, gli strumenti non selettivi, come quelli del primo pilastro della PAC, andrebbero eliminati al più presto; per il PUA, in particolare, bisognerebbe immaginare un *phasing out* entro il 2020¹⁹. In generale, sarebbe necessario uno sforzo per reinventare le politiche sulla base pura e semplice della loro capacità di stimolare e valorizzare la produzione di beni pubblici europei (e non locali) da parte dell'agricoltura. Su questi punti, è interessante sottolineare che Zahrnt suggerisce anche uno scorporamento degli strumenti più sociali e territoriali (sostegno ai

¹⁹ Zahrnt considera il PUA non selettivo alla stregua di altri strumenti del primo pilastro e nonostante la condizionalità, giudicata (correttamente) dall'autore troppo debole per giustificare la mole dei pagamenti diretti come remunerazione per la produzione (tutta da dimostrare) di beni pubblici.

giovani, politiche di diversificazione rurale) dal secondo pilastro della PAC e un loro passaggio nell'alveo dei fondi strutturali.

Tutto ciò, insieme con una revisione del co-finanziamento nazionale, porterebbe ad una sensibile riduzione della spesa agricola europea, possibilmente ad un livello non superiore al 10% del suo livello attuale (Zahrnt, 2008, p.9).

Bureau e Mahé ricostruiscono il percorso di riforma della PAC a partire dal 1992 soffermandosi sui meriti e sui limiti della riforma stessa (Bureau e Mahé, 2008 e 2009). Anche gli autori si soffermano sulla natura dei beni prodotti attraverso il sostegno pubblico del primo pilastro e sull'elemento del co-finanziamento. Essi evidenziano come non vi sia alcun sostanziale motivo per cui il secondo pilastro debba essere co-finanziato ed il primo no, partendo comunque dal presupposto che, mentre il secondo pilastro chiaramente è concepito per la produzione di beni pubblici in agricoltura, ciò non è così evidente per il primo pilastro.

I due autori propongono una suddivisione dei pagamenti diretti della PAC in tre categorie che corrispondono ad altrettanti livelli di accesso: ad un primo livello corrisponde un pagamento di base, per tutte le aziende (commerciali e non) che rispettano determinati parametri ambientali ed agronomici (sostanzialmente simili a quelli della condizionalità, ma più stringenti e selettivi) e che siano localizzate in aree prettamente rurali; ad un secondo livello gli autori immaginano un pagamento finalizzato a compensare gli svantaggi fisici e naturali (simili agli attuali pagamenti per le zone svantaggiate, ma anche in questo caso molto più selettivi), dove l'attività agricola produce prevalentemente beni pubblici sociali; infine, al terzo livello si collocano pagamenti diretti "verdi", basati su contratti finalizzati alla produzione di beni pubblici ambientali di alto valore, come estensivizzazione, agricoltura biologica, prodotti tradizionali, ecc. La discussione in merito a questi tre livelli di pagamenti verte, come già evidenziato in altri lavori, attorno alla tipologia di beni pubblici prodotti (prodotti ed usufruibili a livello locale o globale) e alla coerenza di un possibile co-finanziamento. Sul primo aspetto, Bureau e Mahé ricordano che beni pubblici europei sono: ricerca e sviluppo, il mercato unico e le sue economie di scala, l'innovazione tecnologica, la gestione del rischio, la qualità ambientale, ecc. Sul secondo aspetto – il co-finanziamento – gli autori sottolineano come pagamenti per svantaggi fisici e naturali siano coerenti con l'obiettivo della coesione e dunque coerenti anche con il principio del co-finanziamento; i pagamenti "verdi" producono beni pubblici ambientali e dunque anch'essi sono compatibili con un possibile co-finanziamento. Più problematica è un'ipotesi di co-finanziamento per i pagamenti di base, anche se gli autori concludono che anche in questo caso di possa estendere il principio del co-finanziamento comunitario.

Un'analisi dettagliata delle possibili evoluzioni del primo pilastro è stata recentemente proposta da Swinnen (2009), che ha messo in luce, oltre agli elementi positivi legati al crescente disaccoppiamento dei pagamenti diretti, i principali limiti ed inefficienze di questo tipo di supporto nel raggiungimento degli obiettivi della PAC. In particolare, l'autore sottolinea come l'entità dei pagamenti diretti sia prevalentemente basata sullo status passato dei beneficiari e come questo rappresenti il principale limite della loro inefficienza in termini di sostegno al reddito e di stabilizzazione dei mercati. Infatti, se la redditività delle attività agricole è sempre più influenzata da una condizione di generale instabilità dei mercati e da una crescente volatilità dei prezzi, i pagamenti diretti dovrebbero essere sostituiti da pagamenti più selettivi, con una rete di sicurezza composta da strumenti leggeri e meno distorsivi. Inoltre, il fatto che l'entità del supporto sia determinata dai pagamenti che gli agricoltori ricevevano in passato è uno dei principali motivi della loro inefficienza nel raggiungimento dei "nuovi obiettivi della PAC", ovvero la sicurezza alimentare – sia dal punto di vista della quantità che della salubrità degli alimenti – e la produzione di beni pubblici, in particolare per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici. Swinnen evidenzia come un supporto efficace nel contrastare i cambiamenti climatici dovrebbe essere specificatamente legato a

particolari tecniche colturali e di allevamento, sottolineando al contempo come i risultati positivi dipendano prevalentemente dallo sviluppo e dall'adozione di specifiche innovazioni tecnologiche, per le quali sembra più appropriato incentivare gli investimenti in ricerca e sviluppo piuttosto che i pagamenti agli agricoltori. L'autore auspica così una profonda riformulazione della struttura della PAC, con una riallocazione di una parte sostanziale della spesa agricola verso lo sviluppo e l'implementazione di tecnologie verdi, che possano favorire in maniera più efficace uno sviluppo sostenibile delle aree rurali.

Uno studio del CEPS (2010) finalizzato a individuare un criterio per integrare in modo coerente ed efficace gli obiettivi del cambiamento climatico nel bilancio dell'UE, chiama in causa l'agricoltura e la PAC sia per le interconnessioni, positive e negative, del settore primario sul cambiamento climatico e sia per il peso della spesa agricola sull'attuale bilancio UE. Considerate le difficoltà ad incrementare il bilancio comunitario, il CEPS auspica una riduzione della spesa per il settore agricolo a carico del bilancio, che renderebbe quest'ultimo più flessibile. La quota comunitaria potrebbe essere sostituita da un co-finanziamento nazionale attuato in modo tale da tenere conto delle diverse disponibilità finanziarie dei Paesi e quindi rispettando il principio della solidarietà finanziaria. Richiamando quanto evidenziato in Nunez Ferrer e Kaditi (2006), si afferma che i pagamenti diretti dovrebbero essere finalizzati all'obiettivo che si intende perseguire e dovrebbero essere basati su un'analisi dei costi, evitando sovra compensazioni. Le misure di sviluppo rurale dovrebbero essere disegnate per tenere conto della questione climatica, applicando una sorta di "condizionalità ambientale". Priorità andrebbe data agli investimenti che riducono le emissioni di gas a effetto serra. Per contrastare gli effetti finanziari dell'aumentata esposizione ai rischi di eventi climatici estremi dovrebbe essere sviluppato un sistema assicurativo pubblico-privato, con il primo che interviene solo nei casi di calamità.

Un gruppo di autori facenti capo al Swedish Institute for European Policy Study (Brady et al, 2009) sostiene l'inconsistenza dell'attuale spesa per la PAC sia in termini di esternalità prodotte che di fornitura di beni pubblici, rintracciando un elemento di incoerenza laddove le misure del secondo pilastro, che hanno i maggiori elementi di beni pubblici e esternalità, sono co-finanziate, mentre quelle del primo pilastro, che hanno quasi nessuna attinenza con i beni pubblici, sono totalmente finanziate dall'UE²⁰. Gli autori sottolineano, quindi, che essendo la PAC una politica redistributiva è importante individuare chi ne sono i beneficiari. Al fine di procedere ad una discussione su quale PAC per il futuro, gli autori passano in rassegna la rispondenza dell'attuale PAC agli obiettivi ad essa attribuiti oltre 50 anni fa, concludendo che alcuni obiettivi potrebbero essere rimossi e altri sarebbero meglio raggiunti con altre politiche. Gli autori indicano nella sostenibilità ambientale, nel contributo alla competitività attraverso la promozione dell'innovazione e il cambiamento tecnologico, nella protezione contro i rischi di catastrofi e nel contributo alla coesione, i nuovi obiettivi della PAC nel lungo periodo, abbandonando gli obiettivi del sostegno del reddito degli agricoltori e di un prezzo equo per i consumatori. Di conseguenza, l'attuale PUA dovrebbe essere eliminato, perlomeno nella sua attuale forma.

Il secondo pilastro dovrebbe essere rivisto e le sue misure attentamente valutate rispetto agli obiettivi che intendono raggiungere. Nel breve periodo dovrebbe essere continuata la graduale riforma della PAC, spostando risorse verso le nuove sfide lanciate dall'Health Check attraverso una progressiva riduzione di tutti i pagamenti diretti che andrebbero livellati a livello regionale e nazionale (sostituendo la modulazione), e mantenendo la condizionalità, almeno finché il PUA sarà ancora attivo. I due pilastri andrebbero fusi in uno solo.

In conclusione, si riporta la posizione assunta da un gruppo di economisti agrari a proposito della finalizzazione della PAC alla produzione di beni pubblici europei (AA.VV. 2009). Il docu-

20 Come si ricorderà la stessa critica è stata mossa da Bureau e Mahé (2008, 2009).

mento redatto dagli studiosi avvia una riflessione sul futuro della PAC a partire dalla considerazione della costruzione del nuovo bilancio dopo il 2013; esso risente delle posizioni discusse fin qui che rappresentano, in qualche modo, il retaggio culturale dei singoli studiosi che hanno aderito all'iniziativa del documento comune. In particolare, il documento sottolinea l'importanza che ha avuto, per l'agricoltura europea, il passaggio da un sistema di sostegno accoppiato ad uno disaccoppiato, e la necessità di cogliere l'occasione della discussione sulla PAC post-2013 per rafforzare i suoi effetti potenzialmente positivi. Si tratta, in altre parole, di concentrarsi sull'obiettivo della produzione di beni pubblici a livello europeo, nel quale si racchiudono sia alcuni dei ruoli affidati al primo pilastro (vedi condizionalità) sia, tradizionalmente, al secondo pilastro (biodiversità). Ai fini di una politica così disegnata, il primo pilastro dovrebbe essere progressivamente eliminato e dovrebbero essere definiti nuovi strumenti che prevedano aiuti basati su comportamenti futuri, e non su quelli passati. I bilanci nazionali dovrebbero finanziare le politiche per la valorizzazione dei beni pubblici i cui effetti sono per la maggior parte locali. Nel secondo pilastro dovrebbero essere mantenute solo le politiche che promuovono beni pubblici europei: lotta contro il cambiamento climatico, protezione della biodiversità, gestione delle risorse idriche. Un pilastro "ambientale" che assicuri la produzione di beni pubblici europei, insieme con strumenti per la gestione del rischio aziendale, e ad una stretta attività di monitoraggio e valutazione dell'applicazione delle regole da parte dei Paesi, comprese quelle che riguardano i rapporti di filiera tra gli attori per fronteggiare l'abuso di posizione dominante di mercato nelle filiere alimentari, contribuirebbe alla definitiva scomparsa delle distorsioni del mercato e della concorrenza che la PAC di oggi si porta con sé come retaggio del passato.

9.4 Le principali posizioni degli Stati membri

In questo paragrafo viene proposta una breve rassegna delle posizioni dei singoli Stati membri sul futuro della PAC dopo il 2013 dalla quale emergono differenze, anche sostanziali, tra Paesi.

Gli Stati membri propongono, infatti, diverse modalità con cui dovranno essere erogati i finanziamenti al settore agricolo (pagamenti diretti, misure di sviluppo rurale, misure di mercato) ed esprimono diverse posizioni sul co-finanziamento nazionale e sui meccanismi correttivi, facendo emergere una visione strategica del settore primario piuttosto variegata.

In un documento del 2008 (Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, 2008) i Paesi Bassi esprimono la propria visione sulla futura PAC. Secondo le linee del Governo olandese, la PAC dovrebbe servire a rafforzare la competitività e l'orientamento al mercato del settore agricolo, in modo da produrre in modo sano e sostenibile, e promuovere le attività agricole che producono valori socialmente desiderabili che il mercato non remunera sufficientemente o non remunera affatto. In questa visione della PAC si propongono investimenti per rafforzare la competitività e la sostenibilità dell'attività agricola, incoraggiando la conoscenza e l'innovazione. La gestione del rischio dovrebbe essere assicurata tramite un rete di sicurezza pubblica che agisce in caso di sconvolgimenti della produzione dovuti a calamità di natura climatica, fitosanitaria o veterinaria. I pagamenti diretti dovrebbero essere gradualmente convertiti (nell'arco di tempo compreso tra il 2010 ed il 2020) in pagamenti agli agricoltori e alle altre imprese rurali che svolgono attività agricole al fine di creare e mantenere valori socialmente desiderabili come natura, ambiente, paesaggio, benessere animale, che contribuiscono alla sicurezza alimentare, qualità e salubrità degli alimenti. I pagamenti dovrebbero essere corrisposti ai beneficiari che garantiscono servizi di "base" (legati ad ambiente, paesaggio, ecc) nelle aree alle quali è attribuito un valore sociale (dove le condizioni di produzione non sono ottimali per via di svantaggi naturali ma nelle quali è socialmente desiderabile la continuazione dell'attività agricola o nelle aree dove lo sviluppo sostenibile impone

l'assoggettamento dell'attività agricola a vincoli stringenti ma dove essa è necessaria per il mantenimento delle caratteristiche naturali) e/o che si impegnano a fornire beni collettivi oltre livelli minimi obbligatori richiesti ad ogni imprenditore, fornendo servizi “verdi” (paesaggio con caratteristiche naturali) o “blu” (mantenimento delle acque). I finanziamenti per tali pagamenti sarebbero forniti da un unico fondo di sviluppo agricolo/rurale europeo, superando così l'attuale distinzione della spesa per la PAC nei due pilastri. Andrebbe gradualmente diminuendo anche il ruolo della condizionalità, intesa come generica giustificazione dei pagamenti diretti, giacché i nuovi pagamenti sarebbero corrisposti come corrispettivo di comportamenti degli agricoltori socialmente desiderabili, visibili e responsabili. Gli Stati membri dovrebbero condividere parte della responsabilità finanziaria della politica attraverso il co-finanziamento della spesa. Le attività non agricole che contribuiscono a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali non dovrebbero essere più finanziate dalla PAC ma riportate nell'ambito della politica di coesione.

La posizione del Regno Unito sul futuro della PAC nel medio e lungo periodo è espressa in maniera dettagliata in un documento del 2005, prodotto congiuntamente dal Ministero del Tesoro e dal Ministero dell'Agricoltura (HM Treasury e DEFRA, 2005), nel quale si propone “una considerevole riduzione della spesa europea per l'agricoltura”, *in primis* attraverso l'abolizione del PUA. Il Regno Unito individua infatti nella capitalizzazione dei pagamenti diretti e nei costi della condizionalità gli elementi maggiormente distorsivi del primo pilastro, che ne legittimano una profonda revisione se non una totale abolizione. Allo stesso tempo il Regno Unito propone un rafforzamento dei pagamenti relativi al secondo pilastro, poiché le politiche di sviluppo rurale, attraverso la loro implementazione a livello nazionale o regionale, permettono di raggiungere obiettivi in linea con le reali priorità riscontrate a livello locale. Da questo approccio fortemente incentrato sulle misure della politica di sviluppo rurale emerge una visione di una spesa agricola fortemente ridimensionata e focalizzata quasi esclusivamente sul secondo pilastro.

La visione tedesca della PAC, espressa in un documento nel 2010, è attenta a mantenere tale politica per la sua valenza di integrazione economica per gli agricoltori, ma è ostile all'introduzione di qualsiasi nuova misura di politica economica, sia per preoccupazioni di bilancio che per considerazioni collegate al WTO. La Germania difende il sistema di pagamenti disaccoppiati, quale asse portante della PAC, e sostiene che la distribuzione attuale delle relative risorse fra gli Stati membri non debba essere messa in discussione. La posizione tedesca tuttavia in via subordinata, non rifiuta la possibilità di accettare una parziale redistribuzione delle risorse. Per quanto riguarda gli strumenti di mercato, la Germania non prende in considerazione alcuna possibilità di inserire nuovi strumenti finalizzati a contrastare la volatilità dei prezzi e le crisi di mercato.

Una posizione particolarmente esemplificativa del gruppo di Paesi che auspicano un mantenimento della spesa agricola ai livelli attuali è quella della Finlandia, che sottolinea le esternalità positive prodotte sia dal primo che dal secondo pilastro della PAC, enfatizzandone il ruolo congiunto nel raggiungimento di importanti obiettivi di interesse comunitario, come la sicurezza alimentare, un adeguato reddito per gli agricoltori e la sostenibilità ambientale delle attività agricole (Finnish Ministry of Agriculture and Forestry, 2008).

Sebbene la Finlandia sia favorevole al mantenimento dei pagamenti diretti, è altresì favorevole ad una semplificazione del sistema attualmente adottato, con alcune modifiche all'interno del primo pilastro, come il passaggio ad una modulazione permanente e la regionalizzazione del pagamento unico disaccoppiato.

Nel dibattito sul futuro della PAC, un ruolo particolarmente rilevante è rivestito dalla Francia, che ha storicamente sempre difeso il ruolo della politica agricola europea, proponendo la salvaguardia dell'attuale budget e del mantenimento del “principio incontestabile di preferenza comunitaria”, a difesa del “modello di agricoltura europeo” (Ministère de l'Agriculture et de la

Pêche, 2006). Il Consiglio superiore di orientamento e di coordinamento dell'economia agricola e agro-alimentare²¹ sottolinea la necessità di mantenere un budget rilevante per la PAC come requisito fondamentale per le sfide alimentari, ambientali e energetiche che l'Unione Europea dovrà affrontare nei prossimi anni (CSO, 2007).

La posizione francese si distingue per il ruolo centrale assegnato alle misure del primo pilastro, ed in particolare ai pagamenti diretti, ritenuti indispensabili al fine di arginare i fenomeni di abbandono delle aree rurali e per mantenere un adeguato potenziale produttivo comunitario.

La Francia enfatizza la necessità di supportare la produzione europea a fronte di un mercato sempre più liberalizzato, dove i produttori comunitari sono fortemente penalizzati rispetto agli altri esportatori, spesso soggetti a minori restrizioni e controlli di tipo ambientale e igienico-sanitario.

Una posizione netta contro una maggiore nazionalizzazione della politica agricola è stata espressa dalla Polonia (Centre for International Relations, 2009), che però appare disponibile ad un ulteriore disaccoppiamento degli aiuti diretti e ad un sistema più equo della loro distribuzione (regionalizzazione).

Allo stesso modo, il Ministero dell'agricoltura della Romania auspica una maggiore equità dei pagamenti diretti, enfatizzando la necessità di indirizzare una quota più consistente di aiuti ai nuovi Stati membri, dove l'attività agricola riveste un insostituibile ruolo sociale, in particolare dal punto di vista occupazionale. Nonostante in Romania il secondo pilastro rivesta già un ruolo prioritario (oltre la metà della spesa agricola a livello nazionale), il Governo è favorevole ad un ulteriore aumento della spesa per la politica di sviluppo rurale, che è ritenuta particolarmente strategica per l'agricoltura nazionale sia dal punto di vista economico che ambientale (Romanian Ministry of agriculture, 2008; LUCA, 2009).

A conclusione di questa rassegna delle posizioni degli Stati membri, va ricordato che alla fine del 2009 è stata siglata una dichiarazione congiunta di 22 dei paesi dell'UE, comunemente conosciuta come Dichiarazione di Parigi, nella quale sono stati ribaditi i principi ispiratori del futuro della PAC e di una politica alimentare comune²². Nel documento si sottolinea la centralità del settore primario nella società contemporanea, a cui esso contribuisce non solo con la produzione alimentare, ma anche con una crescente attenzione all'ambiente, alla gestione delle risorse naturali, alla creazione di occupazione e alla vitalità delle aree rurali dell'Unione.

I principi esplicitati e condivisi dai firmatari possono essere riassunti nei seguenti punti:

- l'importanza dello sviluppo di un modello alimentare europeo, caratterizzato da diversità e qualità;
- la necessità per l'agricoltura europea di essere in grado di rispondere ai segnali di mercato, assicurando, al tempo stesso, redditi stabili ed appropriati per gli agricoltori;
- una forte attenzione alle questioni ambientali, attraverso l'individuazione di strumenti efficaci per la riduzione del cambiamento climatico, per un settore più sostenibile e per la difesa del benessere degli animali;
- il riconoscimento da parte della società del costo sostenuto dagli agricoltori per la produzione di beni pubblici, quali la sicurezza alimentare e la salubrità degli alimenti, la cura del paesaggio e delle aree verdi, la biodiversità, la variabilità del tessuto aziendale europeo e di un adeguato sistema di remunerazione.

Tali principi sono direttamente legati ad alcuni elementi imprescindibili del sistema agroalimentare europeo. In primo luogo, nel suo complesso esso è una delle più grandi e dinamiche indu-

21 In Francia il "Conseil Supérieur d'Orientation et de Coordination de l'Economie agricole et agroalimentaire" è un organo istituzionale che rappresenta un coordinamento tra il Ministro dell'agricoltura e le organizzazioni agricole

22 Non hanno aderito alla Dichiarazione di Parigi il Regno Unito, Malta, l'Olanda, la Danimarca e la Svezia.

strie europee, capace di occupare stabilmente molti lavoratori e di competere sulla scena mondiale con altri agguerriti sistemi. Inoltre, l'agricoltura e l'economia agro-forestale sono i più grandi utilizzatori del suolo europeo e, dunque, partecipano in modo attivo alle preoccupazioni ambientali, assicurando la conservazione degli ecosistemi e contribuendo, in questo modo, alla mitigazione del cambiamento climatico. Ancora, la PAC ha assicurato nel tempo standard molto elevati di sicurezza e salubrità degli alimenti, e tali standard vanno difesi nella definizione e nell'implementazione delle regole degli scambi commerciali. Infine, l'UE è un attore primario del mercato mondiale di alimenti e il suo impegno alla definizione di un libero mercato è evidente nella pressoché totale eliminazione dei sussidi alle esportazioni.

I firmatari concludono il documento ricordando come le varie tappe delle recenti riforme della PAC abbiano contribuito in modo sempre più esplicito al soddisfacimento di questi obiettivi, dando sempre più corpo alla filosofia ispiratrice dei principi precedentemente elencati.

9.5 Le posizioni espresse dagli stakeholders

Nell'ambito del dibattito in preparazione dell'Health Check e di quello che ha poi seguito la sua chiusura, molte organizzazioni non governative portatrici di specifici interessi hanno espresso le proprie posizioni sul futuro della PAC.

Le proposte chiamano in causa direttamente la revisione del bilancio europeo e la relativa spesa agricola.

Per quanto riguarda le organizzazioni professionali, la posizione del Copa-Cogeca²³ risulta prevalentemente orientata al mantenimento di una PAC forte e ambiziosa, che deve offrire un riferimento stabile per lo sviluppo della produzione agricola al fine di garantire la sicurezza e la qualità alimentare, riconoscendo, al contempo, il ruolo degli agricoltori nella fornitura di beni e servizi richiesti dalla società ma non remunerati dal mercato (Copa-Cogeca, 2008, 2010)²⁴.

Questa posizione presuppone il mantenimento dell'attuale spesa agricola e la solidarietà finanziaria, affinché la PAC resti una politica comune scongiurando il rischio di distorsione della concorrenza. Il Copa-Cogeca ritiene inaccettabile qualsiasi estensione del cofinanziamento, auspicando un'ulteriore semplificazione della PAC e l'abolizione della modulazione tra i due pilastri, anche in considerazione degli effetti sulle dotazioni finanziarie assegnate all'interno dei periodi finanziari ai diversi strumenti di intervento della PAC.

Relativamente ai pagamenti diretti il Copa-Cogeca riconosce la loro funzione nel garantire molti "beni" pubblici richiesti dalla società ma non remunerati dal mercato (sicurezza alimentare, tracciabilità, protezione dell'ambiente, occupazione e solidità economica nelle aree rurali, ecc.). Per questo motivo tali aiuti dovrebbero essere garantiti a tutti gli agricoltori attivi, ma non ai proprietari terrieri, consentendo un aggiustamento di tali aiuti in base a non meglio specificati criteri oggettivi. Contemporaneamente, dovrebbero essere mantenuti aiuti analoghi a quelli dell'art. 68, così come i pagamenti per le zone svantaggiate.

Vista la crescente volatilità del mercato, il Comitato ritiene necessaria l'introduzione di nuovi strumenti per garantire una maggiore stabilità del reddito degli agricoltori, tra cui accordi e contratti settoriali, misure di tipo assicurativo, misure per aiutare i produttori ad affrontare le crisi

²³ Il Copa (Comitato delle organizzazioni professionali agricole) ed il Cogeca (Comitato generale della cooperazione agricola dell'Unione europea) sono le principali organizzazioni agricole europee di rappresentanza, a cui aderiscono 76 organizzazioni agricole e cooperative nazionali degli Stati membri dell'UE a 27.

²⁴ In realtà in molti casi le associazioni di produttori nazionali hanno espresso posizioni più innovative sulla PAC, sottolineato la necessità di valorizzare maggiormente il ruolo delle politiche di sviluppo rurale, soprattutto dal punto di vista della fornitura di beni pubblici (come ad esempio l'associazione "Jeunes Agriculteurs" in Francia).

di mercato e incentivi destinati agli Stati membri affinché migliorino le misure fiscali applicate al settore.

Infine, secondo il Copa-Cogeca, dovrebbero essere implementate ulteriori misure volte a migliorare la competitività, in particolare attraverso un rafforzamento della posizione degli agricoltori all'interno della catena alimentare. Le principali proposte riguardano un maggiore sostegno alle organizzazioni di produttori, la promozione della vendita diretta, l'elaborazione di specifici codici di condotta all'interno della catena alimentare, nonché un riesame della politica di promozione dei prodotti europei a livello internazionale.

Anche la Confederazione delle industrie alimentari e delle bevande dell'Unione Europea (CIAA) individua nella sicurezza alimentare, nella sostenibilità e nell'orientamento al mercato i tre principi guida della PAC (CIAA, 2009). Il documento della CIAA sottolinea che la PAC deve assicurare l'approvvigionamento e la qualità della materia prima, sia comunitaria che extra-comunitaria, da parte delle proprie industrie, al fine di garantire la competitività del settore. A questo scopo, la PAC dovrebbe assumere tutte le iniziative necessarie a contrastare la eccessiva volatilità dei prezzi senza incidere sull'orientamento al mercato della produzione. Reti di sicurezza e miglioramento del funzionamento della catena agroalimentare sono gli altri campi di azione della PAC. La questione dei pagamenti diretti e dei suoi obiettivi è stata affrontata in occasione della valutazione della comunicazione della Commissione relativa all'Health Check. In quel documento (CIAA, 2008), l'organizzazione si è espressa in favore del pagamento unico calcolato su base forfetaria e del disaccoppiamento degli aiuti, prevedendo poche e limitate possibilità di mantenere gli aiuti accoppiati. La CIAA condivide anche la suddivisione del bilancio agricolo nel primo e secondo pilastro, purché siano ben distinti ruoli e funzioni: primo pilastro dedicato alla competitività, orientamento al mercato e sostenibilità del settore agricolo, secondo pilastro complementare al primo e rivolto a sostenere l'innovazione, la diffusione della tecnologia delle informazioni, la qualità, la commercializzazione nelle aree rurali. A proposito del secondo pilastro si chiede un'attenta valutazione d'impatto delle misure.

La visione dei giovani agricoltori europei, espressa attraverso il Consiglio europeo dei giovani agricoltori (CEJA), è naturalmente rivolta alla revisione della PAC in funzione dello sviluppo degli strumenti e delle politiche in grado di agevolare l'insediamento e la permanenza dei giovani, permettendo il ricambio generazionale (CEJA 2008a, 2008b, 2009).

L'organizzazione dei giovani agricoltori propone quattro assi lungo i quali muovere la riforma della PAC: organizzazione del mercato e gestione sostenibile dell'agricoltura, nel cui ambito ricadono misure innovative per la gestione dei rischi, compresa la creazione di una rete di sicurezza europea; il riconoscimento dello "standard europeo" che gli agricoltori devono rispettare e che la politica agricola deve compensare; il riconoscimento delle differenti missioni dell'agricoltura che richiedono compensazione per chi opera nelle aree svantaggiate e sostegno, da parte delle varie politiche europee, per remunerare i servizi resi alla società da tali attività agricole; politica forte e obbligatoria per il ricambio generazionale attraverso l'istituzione di uno specifico asse tematico tanto nel primo quanto nel secondo pilastro della PAC ("Pacchetto giovani agricoltori"). I futuri pagamenti diretti dovrebbero rispondere ai bisogni dei cittadini in termini di sicurezza alimentare e sostenibilità e dovrebbero compensare gli agricoltori per il costo dell'ottenimento dei più elevati standard loro richiesti. Per stimolare l'ingresso di giovani nel settore l'aiuto dovrebbe essere basato non solo sulla produzione aziendale ma anche sulla capacità di creare lavoro nelle aree rurali.

I principali gruppi ambientalisti europei hanno espresso posizioni molto simili tra loro, evidenziando la necessità di legare in maniera più efficiente la spesa agricola ai risultati ambientali realmente ottenuti, attraverso l'implementazione di strumenti di intervento maggiormente legati alle politiche ambientali, alla gestione dei suoli e alle politiche di sviluppo rurale. Il position paper

di Birdlife International (2008a) sulla revisione del bilancio e la pubblicazione “New Challenges, new CAP” (Birdlife International, 2008b), sottolineano proprio la necessità di trasformare la PAC in una politica di “gestione sostenibile dei suoli e di sviluppo rurale”, con azioni focalizzate alla protezione della biodiversità e alla lotta ai cambiamenti climatici, beni pubblici che per le loro caratteristiche legittimano a pieno titolo un intervento a livello comunitario.

Allo stesso modo il WWF (2008) propone l’abolizione del primo pilastro e l’implementazione di una nuova politica, basata sull’evoluzione delle attuali misure di sviluppo rurale, denominata “Politica ambientale e rurale comunitaria”, anche in questo caso basata sul principio “pagamenti pubblici per beni pubblici”. Questa politica dovrebbe finanziare gli interventi realmente efficaci nell’incentivare la gestione sostenibile delle risorse idriche, la conservazione del paesaggio e della biodiversità ma anche aspetti socio-culturali come la vitalità economica e l’occupazione nelle aree rurali.

Più mirato al sostegno e al mantenimento delle aziende nelle aree ad “alto valore naturale” (AVN) è il contributo della European Environment Agency (EEA, 2009). L’organizzazione sostiene che, in quest’ottica, il sostegno al reddito fornito su base storica dal primo pilastro non è giustificabile perché favorisce le terre più produttive, che generalmente sono gestite da aziende intensive, rispetto a quelle più estensive con scarse alternative produttive, generalmente localizzate nelle aree ad AVN. Andrebbe quindi sviluppato un approccio differenziato che tenga conto delle caratteristiche regionali e delle prospettive di sviluppo. Una redistribuzione delle risorse della PAC in favore delle aziende localizzate nelle aree AVN dovrebbe tradursi in una riallocazione della spesa in favore delle aziende a bassa produttività attraverso una modifica dei criteri di ammissibilità al sostegno del primo pilastro, il trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro in favore di misure agro-ambientali e per le aree svantaggiate.

Le associazioni ambientaliste²⁵ hanno recentemente pubblicato una proposta congiunta sul futuro della PAC (Birdlife International *et al.*, 2010) dove vengono descritti in maniera piuttosto dettagliata gli strumenti di intervento necessari per focalizzare la politica agricola sulla fornitura di beni pubblici, auspicando che l’allocazione delle risorse finanziarie sia basata su criteri obiettivi, sui principi di equità e solidarietà finanziaria (in particolare tra i vecchi ed i nuovi Stati membri), ma, soprattutto, che corrisponda all’importanza dei beni pubblici associati alle specifiche attività agricole dei singoli Stati membri.

Nonostante molte organizzazioni non governative e gruppi ambientalisti nazionali condividano questa visione, spesso emergono importanti differenze, che in qualche modo evidenziano visioni anche molto divergenti sul futuro ruolo del settore agricolo e delle relative politiche. Le organizzazioni non governative nord-europee (Olanda, Regno Unito, Svezia) sottolineano prevalentemente il ruolo degli agricoltori nel fornire servizi ambientali ed ecosistemici, indicando la necessità di legare maggiormente il sostegno finanziario all’effettiva capacità degli agricoltori di fornire beni pubblici²⁶. Altre organizzazioni non governative, al contrario, includono tra le priorità della PAC la necessità di sostenere la sovranità alimentare, esplicitando la necessità di un sostegno specifico alle piccole aziende familiari e auspicando la necessità di una politica comunitaria non solo agricola ma anche alimentare (AA.VV., 2010).

Un approccio analogo è quello di alcune organizzazioni non governative francesi, che sostengono la necessità di una promozione dell’agricoltura nazionale ed in particolare delle piccole aziende familiari, al fine di ottenere l’autosufficienza alimentare ed una produzione sostenibile dal punto di vista sociale ed ambientale (FNE, 2008; Groupe PAC 2013, 2009).

25 BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements – EU group, WWF – World Wide Found for Nature.

26 Per il Regno Unito si veda, ad esempio, WCL (2008).

La PAC promotrice di servizi ambientali attraverso le attività degli agricoltori rappresenta una visione che ha trovato spazio anche al di fuori del mondo delle associazioni ambientaliste, ed in particolare nelle proposte delle associazioni dei proprietari terrieri.

L'organizzazione dei proprietari terrieri europei (ELO)²⁷, ad esempio, sottolinea la necessità di un allineamento del sostegno al settore agricolo con le aspettative ed i fabbisogni dei cittadini, evidenziando la necessità di allargare lo spettro di azione della politica agricola alla conservazione del paesaggio culturale, alla qualità dei prodotti alimentari ed in generale alla attrattività delle aree rurali (ELO-Birdlife 2010)²⁸. L'organizzazione, proponendo un aumento delle risorse del secondo pilastro per far fronte alle future sfide sociali e ambientali del settore, suggerisce inoltre di affrontare il dibattito sulla revisione di bilancio partendo dagli obiettivi concreti piuttosto che decidere preventivamente i tagli alla spesa agricola (ELO, 2008).

Questa visione è largamente condivisa dalla fondazione di pubblica utilità per il sostegno agli investimenti rurali in Europa (RISE)²⁹, che sottolinea il pericolo che le risorse del bilancio siano concordate prima della definizione dei reali obiettivi delle politiche e dei costi per il loro raggiungimento (RISE, 2009). Le raccomandazioni e le proposte promosse dalla fondazione RISE sul tema del bilancio presentano importanti spunti di riflessione anche sul futuro della PAC. Tra le principali proposte, la fondazione RISE evidenzia la necessità di indirizzare il sostegno del primo pilastro in maniera più precisa e selettiva e la necessità di concepire nuovamente i fondi strutturali europei per meglio sostenere le esigenze transfrontaliere. Per quanto riguarda i programmi di sviluppo rurale, viene proposto un rafforzamento del secondo asse, riconsiderando i tassi di co-finanziamento nazionale in relazione alle specifiche sfide ambientali dei singoli Stati membri e alla loro capacità di contribuire al bilancio comunitario.

9.6 Il dibattito all'interno della consultazione pubblica: la Conferenza di luglio 2010

Il 19 e 20 luglio 2010 si è tenuta a Bruxelles la Conferenza conclusiva della consultazione pubblica "La PAC dopo il 2013" che era stata lanciata in aprile dal commissario Dacian Cioloș. La consultazione ha ricevuto poco meno di 5.700 contributi da cittadini, portatori di interessi – in particolar modo organizzazioni agricole –, think tanks, studiosi, istituti di ricerca, organizzazioni non governative, soprattutto ambientaliste, reti rurali nazionali. La risposta alla consultazione ha superato le aspettative della Commissione, sia nel numero dei partecipanti che nella qualità dei contributi.

La sintesi del dibattito, preparata da un organismo indipendente e resa nota in occasione della Conferenza (European Commission, 2010), mette in evidenza l'ampio spettro di risposte e il diverso grado di approfondimento delle questioni. Tuttavia, è possibile intravedere un'ampia convergenza dei partecipanti sul ruolo della PAC nel garantire la sicurezza alimentare dell'UE.

Molti contributi affermano che la PAC dovrebbe contribuire a mantenere un sistema agricolo diversificato sul territorio, in particolar modo nelle aree remote, e assicurare la fornitura di beni pubblici.

Si rilevano, invece, posizioni diversificate su come la PAC dovrebbe contribuire a realizzare

²⁷ European Landowners Organisation (<http://www.europeanlandowners.org/>)

²⁸ Una visione "contrattuale" tra i cittadini e gli agricoltori (o altri che gestiscono gli spazi e le risorse naturali in aree rurali) è largamente condivisa anche dal Land Use Policy Group (LUPG, 2009) un think tank con sede nel Regno Unito che per raggiungere questo obiettivo suggerisce un consistente aumento delle risorse dedicate alle misure agro-ambientali nell'ambito del secondo pilastro.

²⁹ La Public Utility foundation for Rural Investment Support for Europe (RISE) è una fondazione indipendente con che ha creato una task force per valutare la fornitura di beni pubblici da parte dei gestori del territorio agricolo e sulle priorità per il sostegno pubblico e privato nelle aree rurali europee, con l'obiettivo di stimolare l'attenzione sulle diverse possibili modalità di fornitura di tali servizi.

questi obiettivi: per alcuni essa dovrebbe limitarsi a remunerare solo la fornitura di beni pubblici; per altri la PAC dovrebbe anche sostenere gli agricoltori che si confrontano con condizioni economiche e di mercato non remunerative.

Molti contributi sostengono che il compito principale dell'agricoltura dell'UE è quello di garantire cibo sano e salutare a prezzi trasparenti e accessibili. Tale visione è confermata dall'indagine di Eurobarometer sull'agricoltura e la PAC (Eurobarometer, 2010) che rileva come per la maggior parte dei cittadini che hanno partecipato alle interviste la priorità della PAC e la principale responsabilità degli agricoltori in futuro sia quella di assicurare alla popolazione un'offerta alimentare sana e sicura.

Nei contributi al dibattito sul futuro della PAC emergono, tra le altre priorità, quelle di assicurare l'uso sostenibile della terra, sostenere le comunità rurali e il paesaggio, assicurare l'offerta alimentare. Importanti sono anche le questioni ambientali, l'impatto sui cambiamenti climatici, il mantenimento della biodiversità, la gestione delle risorse idriche.

La maggior parte dei contributi conviene sulla necessità di adottare un approccio strategico alla riforma che punti ad una revisione globale della PAC che tenga conto anche delle interdipendenze con le altre politiche dell'UE. Inoltre, molti concordano sul fatto che sia meglio avere una politica agricola gestita a livello comunitario piuttosto che tante politiche nazionali e regionali (valore aggiunto dell'azione comunitaria).

Sul perché ci sia bisogno di una riforma della PAC, le principali argomentazioni riguardano la necessità di affrontare la crescente instabilità dei prezzi, rispondere all'aumento della domanda globale e all'apertura dei mercati, rivedere il sistema dei pagamenti diretti. Importanti sono anche le questioni non di mercato, in particolare quelle riguardanti l'ambiente ed il cambiamento climatico, ma anche qualità, maggiore competitività dell'agricoltura europea nonché migliore coordinamento con le altre politiche che si occupano delle aree rurali.

Sul tema degli strumenti su cui dovrebbe puntare la PAC del futuro, molti contributi dei portatori di interessi asseriscono che l'attuale assetto della PAC, basato su due pilastri e sui pagamenti diretti, non vada rivoluzionato ma, eventualmente, modificato, sebbene si registrano diversità di vedute su come calcolare i pagamenti diretti.

Posizioni più variegate sono invece espresse dagli altri gruppi che hanno partecipato alla consultazione (*think tanks*, istituti di ricerca, accademici), i quali propongono modifiche radicali della PAC che spaziano dall'abolizione del primo pilastro alla creazione di un terzo pilastro ambientale. Una visione forte espressa dai cittadini è quella secondo la quale dovrebbero essere posti dei limiti al sostegno garantito alle grandi aziende e ai grandi gruppi agro-industriali; al contempo, l'aiuto andrebbe garantito solo agli agricoltori realmente attivi.

La Conferenza conclusiva del 19 e 20 luglio ha visto la partecipazione di oltre 600 delegati impegnati nella discussione sul ruolo della PAC nel raggiungimento delle sfide per il 2020 e oltre: garantire la sicurezza alimentare, mantenere la vitalità e incentivare la diversificazione delle aree rurali, preservare l'ambiente e assicurare una sufficiente quantità di beni pubblici, promuovere la qualità e la varietà dell'offerta alimentare.

Nel discorso di conclusione dei lavori il commissario Cioloș ha evidenziato la consapevolezza da parte dei cittadini europei della necessità di una politica pubblica indirizzata all'agricoltura e al servizio della società (Cioloș, 2010d).

Il sostegno pubblico dovrà dunque servire a coniugare l'aspetto economico e produttivo dell'agricoltura con quello ambientale, sociale e territoriale. La PAC dovrà rispondere alla sfida di preservare l'equilibrio dei territori europei consentendo al tempo stesso la ricerca della performance economica. Il sostegno, tuttavia, dovrà essere più equamente distribuito, meglio indirizzato e

più trasparente. A questo proposito il commissario ha confermato quanto già espresso in altre occasioni, vale a dire la necessità di individuare dei criteri distributivi oggettivi e realizzabili che superino il meccanismo storico di ripartizione delle risorse finanziarie. Tali criteri – il tipo di agricoltura, il contesto socio-economico, climatico, ambientale – dovranno essere tali da permettere ad aziende che agiscono in condizioni simili di ricevere il medesimo aiuto.

Si dovrà perciò pervenire ad un sistema equo, ma non necessariamente uguale per tutti, attraverso il quale accompagnare il settore sulla via della modernizzazione.

Il Commissario ha sottolineato che la PAC del futuro si reggerà ancora sui due pilastri, rivisti sulla base dell'esperienza maturata in questi anni. Tramite il primo si risponderà alle sfide comuni a tutti gli Stati membri, attraverso un sostegno annuale garantito a tutti gli agricoltori dell'UE corrisposto sulla base di risultati quantificabili e visibili annualmente. Al secondo pilastro sarà invece affidato il compito di permettere il raggiungimento di obiettivi pluriennali programmati, legati alla filiera, al territorio e all'ambiente.

Le sfide alle quali la PAC dovrà rispondere in futuro riguardano la necessità di garantire la sicurezza alimentare, compresa quella mondiale, nel senso più ampio del termine: l'Europa dovrà impegnarsi nella ricerca e nell'innovazione, promuovere la produzione di qualità anche fuori dai confini comunitari, essere più attenta ai consumatori e ai mercati locali e regionali dove i produttori possono aggiudicarsi una maggiore fetta di valore aggiunto e i consumatori trovare una produzione diversificata espressione dei propri territori.

Un'altra sfida dell'agricoltura si giocherà sul piano ambientale e sulla sua capacità di garantire una gestione durevole delle risorse naturali oltre che a contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Sul piano economico, secondo il Commissario, occorrerà rafforzare i dispositivi di prevenzione dei rischi e di gestione delle crisi, pensando a nuovi strumenti che permettano di rispondere al problema della eccessiva volatilità dei redditi e a relazioni rinnovate nel contesto della catena alimentare.

Sul piano territoriale, infine, la sfida sarà quella di pensare ad un'agricoltura competitiva grazie alla specificità dei suoi territori.

Tutti questi elementi saranno gestiti nel rispetto delle diverse agricolture europee e nel contesto di una PAC semplificata.

La PAC dovrà dunque essere in grado di garantire le migliori condizioni per permettere all'agricoltura di svolgere la sua funzione primaria, che è quella di produrre prodotti sani e di qualità in modo economicamente valido, e assicurare, al tempo stesso, la fornitura dei beni pubblici espressione dei bisogni e delle aspettative della società, nel rispetto della diversità dei territori.

PARTE III
GLI INTERESSI DELL'ITALIA

CAPITOLO 10

LE CRITICITÀ DEL PRIMO PILASTRO DELLA PAC PER L'AGRICOLTURA ITALIANA

L'analisi della distribuzione tra Paesi della spesa, erogata tramite il fondo dedicato alle misure del primo pilastro (FEAGA), pone in evidenza la presenza di alcune criticità per il nostro Paese (già in parte evidenziate nel capitolo 6 - tabella 13), che possono rappresentare utili spunti di riflessione in vista del prossimo processo di revisione della PAC.

In primo luogo, paragonando la quota di sostegno destinata ai singoli Paesi membri all'interno del FEAGA con il corrispondente contributo alla produzione agricola comunitaria, emerge uno squilibrio strutturale tra rilevanza in termini di valore prodotto dai sistemi agricoli nazionali e rilevanza in termini di capacità di attrarre spesa. L'analisi della tabella 16 evidenzia, infatti, che la distribuzione della spesa tra Paesi non segue il peso reale che ciascun partner riveste all'interno dell'economia agricola comunitaria. Da questo punto di vista, i Paesi più svantaggiati risultano essere l'Italia e, soprattutto, i Paesi Bassi, insieme a Polonia e Romania tra i membri di più recente adesione; al contrario, Paesi come Grecia, Spagna, Francia e Irlanda che si collocano in una posizione di vantaggio relativo.

La presenza, tra i Paesi avvantaggiati, di altri partner con un orientamento produttivo simile a quello italiano sembra indicare che la sperequazione nella distribuzione degli aiuti dipende solo in parte dalla vocazione mediterranea del nostro Paese. Questo sbilanciamento, piuttosto, può essere considerato il frutto di marcati fenomeni di concentrazione della spesa su pochi prodotti e su pochi interventi, che hanno storicamente assorbito delle porzioni preponderanti di sostegno, e che si sono andati consolidando e stratificando nel tempo.

Prima della progressiva estensione del meccanismo di disaccoppiamento del sostegno dalla produzione realizzata, alcuni comparti, a prescindere dal fatto che fossero tipici dell'area continentale o di quella mediterranea, hanno tradizionalmente beneficiato di un livello di sostegno considerevolmente più elevato rispetto al loro contributo alla formazione della produzione agricola. Ciò è vero in particolare in relazione ai seminativi (il caso più eclatante), olio di oliva, tabacco, bovini e ovi-caprini, tutti comparti che hanno poi visto un progressivo passaggio verso un sistema di sostegno basato sul riconoscimento di aiuti diretti, calcolati attraverso un meccanismo teso a "congelare" la dimensione del sostegno in precedenza assicurato dai vecchi strumenti di sostegno operanti nella PAC.

Il progressivo trasferimento di quote sempre più ampie di spesa all'interno della categoria degli aiuti diretti – come, più di recente, nel caso della riforma dell'OCM ortofrutta – ha determinato l'attuale forte sbilanciamento della spesa all'interno di questa tipologia di sostegno (vedi anche capitolo 6), che ha raggiunto a livello dell'UE un peso preponderante nella dotazione del FEAGA. In proposito, va ricordato che il versamento degli aiuti diretti è contingentato, per ciascun Paese membro, all'interno di un plafond (o massimale) di spesa nazionale, assegnato in via preventiva ai singoli Paesi, in sede di definizione delle riforme al sistema di funzionamento delle singole OCM. Ciò implica che, una volta concordata la distribuzione delle risorse tra i partner, i meccanismi di operatività degli aiuti diretti non consentono di realizzare ai singoli Paesi significativi margini di manovra, finalizzati ad assicurare un più ampio ed equo accesso alle risorse finanziarie a disposizione sul fondo a sostegno del primo pilastro della PAC.

Tabella 16 - Ripartizione delle erogazioni del FEOGA/FEAGA per Paesi e contributo nazionale alla formazione della produzione agricola dell'UE (2000, 2003, 2008)

	2000		2003		2008	
	FEOGA	Prod. agric.	FEOGA	Prod. agric.	FEAGA	Prod. agric.
	%	%	%	%	%	%
Belgio	2,4	2,5	2,3	2,2	1,8	2,0
Bulgaria	-	-	-	-	0,4	1,1
Repubblica Ceca	-	-	-	0,9	1,0	1,3
Danimarca	3,2	3,0	2,7	2,7	2,5	2,4
Germania	14,0	15,9	13,1	13,2	13,5	13,4
Estonia	-	-	-	0,1	0,1	0,2
Grecia	6,4	3,9	6,2	3,6	6,1	2,8
Spagna	13,6	12,1	14,5	13,1	13,9	11,3
Francia	22,3	22,7	23,4	20,4	21,2	18,1
Irlanda	4,2	2,1	4,4	2,0	3,1	1,6
Italia	12,5	14,9	12,1	14,1	11,0	12,4
Cipro	-	-	-	0,2	0,1	0,2
Lettonia	-	-	-	0,2	0,1	0,3
Lituania	-	-	-	0,4	0,4	0,6
Lussemburgo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ungheria	-	-	-	1,8	1,2	2,1
Malta	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Paesi Bassi	3,5	7,0	3,1	6,5	2,3	6,4
Austria	2,5	1,8	2,5	1,7	1,8	1,7
Polonia	-	-	-	3,8	3,4	5,8
Portogallo	1,6	2,0	1,9	2,0	1,7	1,9
Romania	-	-	-	-	1,1	4,6
Slovenia	-	-	-	0,3	0,1	0,3
Slovacchia	-	-	-	0,5	0,4	0,6
Finlandia	1,8	1,3	2,0	1,3	1,3	1,1
Svezia	2,0	1,8	1,9	1,5	1,8	1,3
Regno Unito	10,1	8,7	8,9	7,5	8,3	6,4
UE ¹	0,0	-	0,8	-	1,2	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Spese effettuate su programmi comunitari non imputabili ad un singolo Paese.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea, La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea, anni vari.

In relazione, invece, agli altri interventi a sostegno dei mercati agricoli, va sottolineato che la loro dimensione finanziaria appare talmente esigua (meno del 10% del FEAGA, per la media UE), da non poter in ogni caso modificare, se non in misura marginale, la distribuzione della spesa tra Paesi. Infine, merita di essere ricordato che anche all'interno di queste misure operano meccanismi che predeterminano la distribuzione della spesa tra i Paesi. È questo il caso, ad esempio, del regime di sostegno dei prodotti vitivinicoli, la cui dotazione finanziaria è distribuita tra i Paesi dalla stessa regolamentazione comunitaria.

In altri termini, l'attuale sbilanciamento tra Paesi della spesa sostenuta per il primo pilastro può essere considerato il frutto di due principali fattori concomitanti:

- il passaggio al sistema degli aiuti disaccoppiati, che ha contribuito a consolidare lo squilibrio preesistente congelando a favore di alcune regioni e di alcuni settori l'entità del sostegno assicurato in precedenza;
- la scarsa incidenza dei residuali meccanismi di intervento finanziati dal FEAGA – corrispondenti alla voce “interventi sui mercati agricoli” delle tabelle 8 e 9 (capitolo 4) – che apportano solo marginali correzioni alla ripartizione della spesa tra Stati membri.

CAPITOLO 11

I PAGAMENTI DIRETTI IN ITALIA E IL POSSIBILE PASSAGGIO AL “FLAT RATE”

Come già rilevato, nell’ambito della spesa FEAGA un peso sempre maggiore è dato dal sostegno diretto agli agricoltori che, con il Reg. (CE) n. 1782/2003 prima e con il Reg. (CE) n. 73/2009 poi, ha assunto progressivamente la forma di un pagamento disaccoppiato dalla produzione.

Rispetto al processo di riforma per la PAC del futuro, l’Italia ha un forte interesse nel rendere il legame tra sostegno e produzione di beni pubblici più visibile, esplicito e selettivo: le caratteristiche dell’agricoltura del nostro Paese, la tradizionale attenzione ad alcune tematiche fortemente connesse ai beni pubblici (salubrità e qualità degli alimenti, legami territoriali dei prodotti, aspetti ricreativi dell’agricoltura e delle aree rurali, paesaggio, occupazione e valori culturali del mondo rurale, agricoltura sociale) e l’importanza della diversificazione delle attività agricole che si perseguono in molte aziende italiane rappresentano tutti elementi per cui il tema della valorizzazione della produzione dei beni pubblici può essere posto al centro del dibattito nazionale.

Il futuro del sistema di pagamento disaccoppiato costituisce un nodo centrale della riforma. Va rammentato, al riguardo, che attualmente gli aiuti disaccoppiati sono erogati con impostazioni differenti nei diversi Stati membri. In Italia è stato scelto a suo tempo il modello storico di riferimento, mentre non si è dato seguito ad alcun elemento di regionalizzazione.

Prospetto 6 - Opzioni scelte per l’attuazione del regime di pagamento unico

Modello	Regionalizzazione	Stati membri e Regioni
SPS, storico	non regionalizzato	Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo
	regionalizzato	Belgio (Fiandre + Bruxelles, Vallonia), UK – Scozia e Galles
SPS, modello regionale	una regione	Malta
SPS, passaggio da ibrido dinamico a forfetario	non regionalizzato	Danimarca
	regionalizzato	Germania (per Bundesländer), Finlandia (3 regioni sulla base delle produzioni di riferimento), Svezia (5 regioni sulla base delle produzioni di riferimento), UK - Inghilterra (3 regioni in base al suolo)
SPS, ibrido statico	non regionalizzato	Lussemburgo, Slovenia
	regionalizzato	UK – Irlanda del Nord
SAPS	una regione	Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Romania, Polonia, Slovacchia

Note: SPS = Single Payment Scheme.

SAPS = Single Area Payment Scheme.

Fonte: Commissione europea, DG Agricoltura D.1.

All’interno delle discussioni sulla PAC post 2013 sono individuabili delle tendenze che prefigurano l’evoluzione dei pagamenti diretti verso un sistema di aiuti per ettaro uguale per tutti i Paesi dell’UE (*flat rate*), superando ogni riferimento storico.

È opportuno rammentare alcuni spunti significativi di tale orientamento:

- il Consiglio dei Ministri dell'agricoltura ha già indicato la necessità di vagliare soluzioni che individuino alternative ai periodi storici di riferimento³⁰;
- il Copa Cogeca ha evidenziato la necessità di assicurare a tutti gli agricoltori UE un trattamento equo ed eguale, attivando i dovuti aggiustamenti ai pagamenti, sulla base di criteri oggettivi comuni³¹.

È evidente che tale evoluzione verrebbe a parametrare il sostegno al solo fattore superficie e darebbe luogo a forti travasi finanziari tra gli Stati membri. Su questo tema si è quindi aperta una evidente contrapposizione fra gli Stati membri interessati a tale soluzione e quelli che ne risulterebbero penalizzati.

L'eco di questi contrasti può essere colta nelle posizioni di coloro che ritengono necessario integrare il fattore superficie con altri parametri ai fini di determinare l'entità di sostegno erogabile nei diversi Stati membri.

Tale dibattito è rispecchiato nelle posizioni del Parlamento europeo che ha espresso la consapevolezza che il criterio basato sugli ettari non sarà sufficiente e necessiterà di criteri correttivi quale, ad esempio, il coefficiente di potere d'acquisto, da utilizzare ai fini di una distribuzione complessiva equilibrata. Il Parlamento ritiene, inoltre, che entro il 2020 in tutti gli Stati membri debba essere gradualmente superato il modello storico dei premi, consentendo ai Paesi che ancora ricorrono a tale sistema (cfr. prospetto 6) la flessibilità necessaria per introdurre tali cambiamenti³².

Sulla base di queste considerazioni, uno studio di impatto condotto dal MiPAAF (2010) consente di trarre alcune importanti conclusioni su un'eventuale adozione di un pagamento basato su un *flat rate* unico a livello europeo (a parità di budget oggi complessivamente destinato per i pagamenti diretti in tutta l'UE). In sostanza, in riferimento allo studio della Commissione SEC (2008) 1885/2³³, si è verificato l'impatto che si otterrebbe nei pagamenti diretti al variare dell'importo unitario corrisposto. A tal fine, sono stati confrontati tre diversi scenari, con i quali sono state condotte le ipotesi sul *flat rate*, utilizzando differenti dati di partenza. I risultati di tale confronto³⁴ sono riportati, per una più facile lettura, all'interno del successivo quadro riassuntivo (tab. 17), suddiviso in tre distinte tabelle, che di seguito si sintetizzano.

La *tabella 17.a* riporta il valore dell'importo unitario per ettaro calcolato per ciascuno Stato membro sulla base dei massimali nazionali attribuiti per i pagamenti diretti e delle superfici ammissibili³⁵ (colonna C). La colonna C esprime, pertanto, l'effetto di una operazione *flat rate* all'interno di ciascuno Stato membro. La media comunitaria di tale operazione è pari a 309,13 euro/ha. Qualora l'operazione *flat rate* venisse attuata a livello europeo, utilizzando quale unico valore per gli aiuti disaccoppiati la cifra di 309,13 euro/ha, si avrebbe quale conseguenza una redistribuzione dei massimali nazionali. La colonna D espone tale redistribuzione.

³¹ Copa-Cogeca, PAC(09)7400.4 del 11 marzo 2010.

³² Parlamento europeo, Doc. 2009/2236(INI) del 24 marzo 2010.

³³ Commission staff working document SEC (2008) 1885/2.

³⁴ Occorre sottolineare che l'analisi è condizionata dai limiti imposti dalla scarsità e dalla difformità dei dati disponibili.

³⁵ Il dato è riferito al 2008 ed alle superfici ammissibili in quell'anno. Per l'Italia, ai sensi del D.M. 22 ottobre 2007 n. 1535, erano ammissibili seminativi, pascoli, oliveti e agrumeti.

Tabella 17 - Regionalizzazione mediante distribuzione dei pagamenti diretti attraverso un importo forfaitario per ettaro

STATO MEMBRO	Tabella 17 a Pagamento forfaitario su superfici ammissibili				Tabella 17 b Pagamento forfaitario su superfici utilizzate				Tabella 17 c Commission staff working document			
	Valutazione data dal confronto tra massimali e superfici ammissibili				Valutazione data dal confronto tra massimali e superfici agricole utilizzate							
	Massimali nazionali di cui all'articolo 40 Reg. (CE) n. 73/2009		Superfici ammissibili al pagamento		Massimali nazionali di cui all'articolo 40 Reg. (CE) n. 73/2009		Superficie agricola utilizzata		Importo unitario per ettaro		Sostamento percentuale del flat rate tra C tab 17.a e C tab 17.b	
	€	A	ha	B	€	C	ha	B	€	C	€	D
Belgique/België	BE	614.855.000	1.144.799	353.886.671	537.09	353.886.671	1.385.580	443.75	369.316.349	443.75	-17,38%	458.00
Danmark	DK	1.049.002.000	2.672.226	826.053.180	392,56	826.053.180	2.589.800	405,05	690.292.498	405,05	3,18%	405,00
Deutschland	DE	5.852.908.000	16.718.819	350,08	350,08	350,08	17.035.220	343,58	4.540.614.939	343,58	-1,86%	350,00
Eire/Ireland	IE	1.340.869.000	4.442.186	301,85	301,85	301,85	4.219.380	317,79	1.124.645.286	317,79	5,28%	315,00
Ellas	GR	2.216.533.000	5.774.260	383,86	383,86	383,86	3.983.790	556,39	1.061.850.472	556,39	44,94%	560,00
España	ES	5.139.444.000	14.987.165	342,92	342,92	342,92	24.855.130	206,78	6.624.955.510	206,78	-39,70%	200,00
France	FR	8.521.236.000	26.140.277	325,98	325,98	325,98	27.590.940	308,84	7.354.165.920	308,84	-5,26%	300,00
Italia	IT	4.370.024.000	8.075.742	541,13	541,13	541,13	12.707.850	343,88	3.387.185.699	343,88	-36,45%	345,00
Luxembourg	LU	37.084.000	123.077	301,31	301,31	301,31	129.130	287,18	34.418.670	287,18	-4,69%	290,00
Malta	MT	5.102.000	7.099	718,71	718,71	718,71	10.250	497,76	2.732.064	497,76	-30,74%	500,00
Nederland	NL	897.751.000	1.340.370	669,78	669,78	669,78	1.958.060	458,49	521.906.761	458,49	-31,55%	452,00
Österreich	AT	751.606.000	2.701.751	278,19	278,19	278,19	3.266.240	230,11	870.592.698	230,11	-17,28%	230,00
Portugal	PT	605.962.000	2.378.094	254,81	254,81	254,81	3.679.590	164,68	980.768.157	164,68	-35,37%	165,00
Slovenija	SI	144.236.000	443.901	324,93	324,93	324,93	485.430	297,13	129.387.863	297,13	-8,56%	299,00
Suomi/Finland	FI	570.548.000	2.286.966	249,48	249,48	249,48	2.263.560	252,06	603.335.581	252,06	1,03%	252,00
Sverige	SE	770.906.000	3.115.705	247,43	247,43	247,43	3.192.450	241,48	850.924.506	241,48	-2,40%	240,00
United Kingdom	GB	3.987.922.000	14.846.602	268,61	268,61	268,61	15.956.960	249,92	4.253.212.519	249,92	-6,96%	250,00
Bulgaria	BG	814.295.000	3.193.654	254,97	254,97	254,97	2.729.390	298,34	727.499.205	298,34	17,01%	298,00
Česká Republika	CZ	909.313.000	3.510.492	119,23	119,23	119,23	3.557.790	255,58	948.303.246	255,58	-1,33%	255,00
Eesti	EE	101.165.000	848.458.00	262.280.028	262.280.028	262.280.028	828.930	122,04	220.945.309	122,04	2,36%	125,00
Kypros	CY	53.499.000	142.170.00	376,30	376,30	376,30	151.500	353,13	40.381.232	353,13	-6,16%	340,00
Latvija	LV	146.479.000	1.506.313.00	97,24	97,24	97,24	1.701.680	86,08	453.570.522	86,08	-11,48%	85,00
Lietuva	LT	380.109.000	2.560.106.00	148,47	148,47	148,47	2.792.040	136,14	744.198.110	136,14	-8,31%	135,00
Magyarország	HU	1.318.975.000	4.950.146.00	266,45	266,45	266,45	4.266.550	309,14	1.137.218.109	309,14	16,02%	309,00
Polska	PL	3.044.518.000	14.001.563.00	217,44	217,44	217,44	14.754.880	206,34	3.932.806.771	206,34	-5,11%	205,00
România	RO	1.780.406.000	8.431.588.00	211,16	211,16	211,16	13.906.700	128,03	3.706.730.513	128,03	-39,37%	128,00
Slovenska	SK	388.176.000	1.858.152.00	208,90	208,90	208,90	1.879.490	206,53	500.964.494	206,53	-1,14%	206,00
TOTALI		45.812.923.000	148.201.681				171.878.310		266.54			FLAT RATE EU 265.00
			FLAT RATE EU	309.13			FLAT RATE EU	266.54				

(*), (**) Fonte dati: CIRCA - SPS 2008: claims and payments

(*) Corresponding total amount of the payment entitlements which have been granted after application, as the case may be, of the measures referred to in Articles 6 (reduction or exclusion from payments), 10 (modulation), 11 (financial discipline), 24 (reductions and exclusions) and 25 (controls on cross compliance) of Regulation (EC) No 1782/2003

(***) Per gli Stati membri che applicano l'SPS si fa riferimento alla superficie risultante dai dati della colonna: "Total number of accompanying eligible hectares"

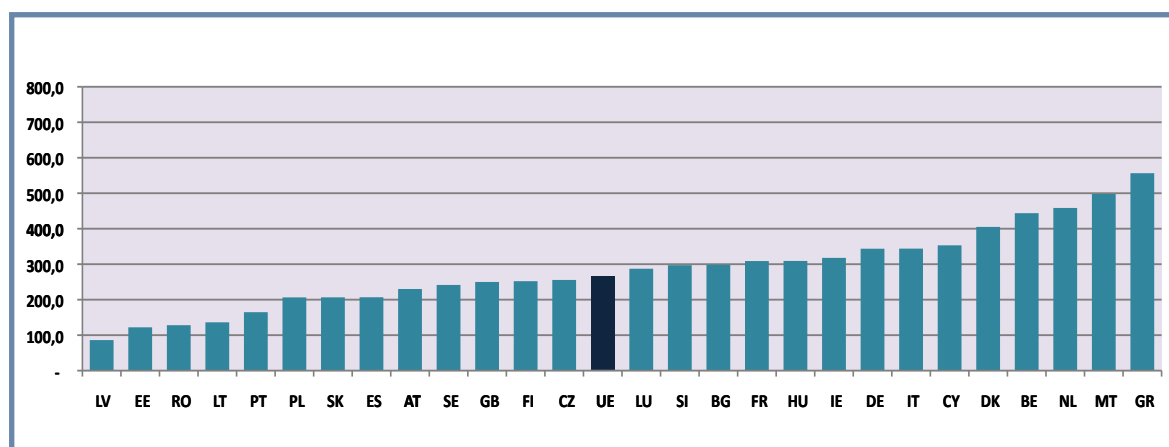
(***) Per gli Stati che applicano il SAPS, si è considerata la superficie risultante dalla colonna: "Total area for which the aid has actually been paid, taking into account the application of the coefficient of reduction"

(***) Fonte dati: Eurostat - environmental and agricultural indicators 2005

La *tabella 17.b* contiene il valore dell’importo unitario per ettaro calcolato per ciascuno Stato membro sulla base del massimale nazionale e della superficie agricola utilizzata (SAU da dati statistici Eurostat); in base a tale approccio si avrebbe un *flat rate* omogeneo per l’UE-27 pari a 266,54 €/ha. In tale tabella, inoltre, è stata inserita una colonna (colonna E) che confronta, in termini percentuali, lo scostamento del *flat rate* nelle due analisi (pagamento forfetario su superficie agricola ammissibile e pagamento forfetario su SAU, rispettivamente in *tabella 17.a* e *tabella 17.b*). Anche in tale ipotesi è stata calcolata la redistribuzione dei massimali per Stato membro utilizzando l’importo medio europeo di 266,54 €/ha (colonna D).

Il seguente grafico raffronta il valore per ogni singolo Stato membro con quello medio calcolato a livello europeo.

Grafico 7 - Pagamento forfetario su superfici utilizzate (€/ha)



La *tabella 17.c*, fa riferimento ai risultati derivanti dal citato studio della Commissione, con un *flat rate* corrispondente a 265,00 €/ha (i dati dello studio della Commissione sono analoghi a quelli ottenuti con l’utilizzo dei dati Eurostat).

Guardando all’Italia, l’adozione a livello comunitario di un *flat rate* di 265,00 €/ha determinerebbe pesanti perdite per quanto riguarda gli importi unitari. Infatti, considerando il dato relativo al rapporto tra massimale nazionale e superficie ammissibile, si avrebbe un dimezzamento di importo (da 541,13 €/ha a 265,00 €/ha). Un risultato quasi analogo verrebbe determinato da un *flat rate* pari a 309,13 €/ha.

Analogo ragionamento è possibile farlo in relazione al volume finanziario che complessivamente rientrerebbe in Italia. Infatti, a fronte dell’attuale massimale per i pagamenti diretti di 4.370 milioni di euro, con un *flat rate* europeo l’Italia potrebbe scendere ad un massimale di 2.496 milioni di euro o di 3.387 milioni di euro a seconda che venga utilizzata l’ipotesi di cui alla *tabella 17.a* o quella di cui alla *tabella 17.b*.

In sostanza, da questa panoramica emerge che l’Italia subirebbe un forte impatto negativo dall’applicazione della regionalizzazione sulla base di un *flat rate* unico europeo calcolato prendendo come unico parametro di riferimento le superfici agricole.

Al di là del dato contabile-finanziario occorre anche interrogarsi sulla validità di un sistema di sostegno imperniato su un *flat rate* europeo.

Uno strumento di questo tipo, che assorbirebbe la stragrande maggioranza delle risorse finanziarie disponibili rischia di essere poco efficace e al tempo stesso iniquo.

Per una parte delle aziende agricole europee, infatti, un aiuto per ettaro di entità inferiore a

300 euro può risultare scarsamente incidente sui redditi.

Viceversa, in alcune realtà, tale aiuto può risultare sovradimensionato rispetto alla scala dei costi e dei ricavi delle aziende.

Occorre dunque chiedersi se sia utile e corretto cancellare integralmente ogni riferimento alle grandezze economiche che caratterizzano l'attività agricola ignorando totalmente che, a parità di superficie, possono essere ben diversi i costi, i ricavi, gli investimenti di capitale e l'intensità di lavoro.

Le perplessità aumentano considerando che il regime disaccoppiato è impostato come uno strumento statico, che non presenta alcuna possibilità di variazione in relazione all'andamento del mercato. Ben altra valutazione potrebbe essere, infatti, formulata se tale meccanismo operasse con caratteristiche anticicliche. Ove ciò fosse, pur restando non equo, avrebbe almeno un efficace impatto di politica economica, integrando i redditi nelle fasi di necessità.

Da ciò emerge l'esigenza di esplorare alternative ad un sistema di *flat rate*.

E' legittimo, dunque, porsi l'interrogativo se abbia un senso e soprattutto sia equo per i Paesi dell'Unione Europea proseguire sulla strada della distribuzione del budget comunitario sulla base di un sistema impostato sulla superficie agricola.

Sarebbe necessario integrare il fattore superficie con altri parametri. Si potrebbe valutare, per esempio, una impostazione che tenga conto non solo della superficie agricola ma anche di altri valori economici. Un indicatore idoneo a riassumere i più importanti fattori economici dell'attività agricola è rappresentato dal valore della produzione su cui influiscono il capitale, il lavoro, e la capacità imprenditoriale. La redistribuzione del sostegno fra le varie regioni comunitarie dovrebbe essere quindi impostata tenendo conto del valore della produzione agricola.

Come già rilevato, della necessità di trovare una diversa chiave distributiva rispetto alle sole superfici è convinto anche il Parlamento europeo che, nella relazione adottata sul futuro della PAC dopo il 2013, chiede un'equa distribuzione dei fondi della PAC tra gli agricoltori e che, per rispettare la diversità dell'agricoltura in seno all'Unione, ritiene che sia necessario trovare criteri oggettivi per stabilire un sistema equo di distribuzione.

Secondo la relazione del Parlamento europeo per ridurre le disparità nella ripartizione tra gli Stati membri dei fondi per il sostegno diretto e per riflettere l'ampia diversità che contraddistingue l'agricoltura europea, il criterio basato sugli ettari non sarà sufficiente e quindi la Commissione è invitata a proporre altri criteri oggettivi e a valutarne il potenziale impatto, tenendo conto della complessità del settore agricolo e delle differenze tra gli Stati membri, per poter raggiungere una distribuzione più equilibrata.

Box 4 - La redditività delle aziende agricole italiane

Le tre serie storiche di redditi agricoli riportate nella figura sottostante sono state ottenute elaborando le informazioni del campione RICA rilevate negli anni dal 2003 al 2007 e si riferiscono a:

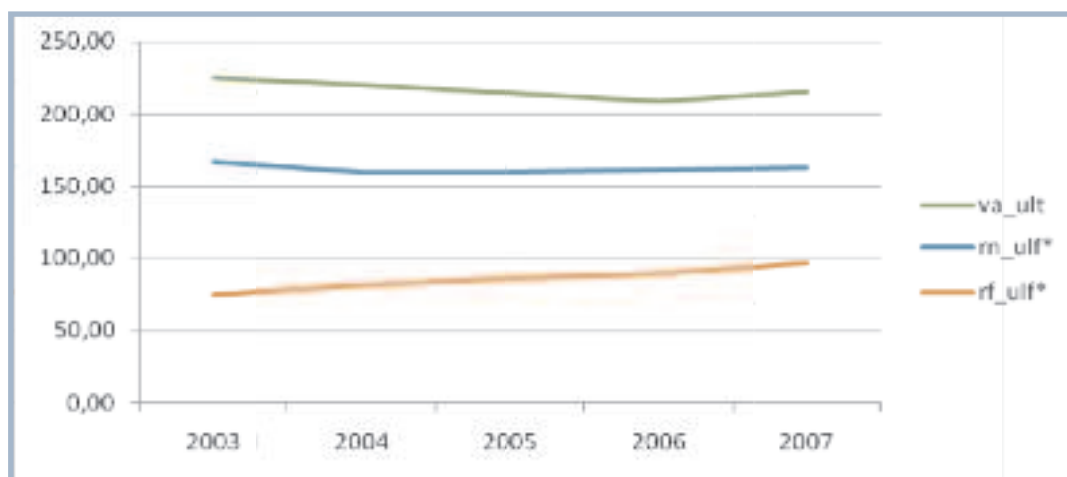
- Valore aggiunto per unità di lavoro totale;
- Reddito netto per unità di lavoro familiare;
- Reddito familiare per unità di lavoro familiare.

Le medie annue sono state calcolate su un campione di sole aziende professionali, ovvero alle aziende con dimensione economica superiore alle 4 UDE (circa 4.800 euro di Reddito Lordo Standard). Nel caso dei rapporti tra reddito netto per unità di lavoro familiare e di reddito familiare per unità di lavoro familiare le medie sono state calcolate utilizzando solo il sottocampione relativo alle aziende familiari identificate, in accordo con la prassi della Commissione europea, con le aziende con forma sociale di ditta individuale.

I valori medi annui sono stati ottenuti:

- pesando i dati con i coefficienti di riporto all'universo (pesi) calcolati dall'ISTAT;
- deflazionando le medie con il deflatore implicito del PIL in modo da ottenere valori reali a prezzi 2005.

Redditi agricoli (valori a prezzi costanti 2005)



** riferiti alle sole aziende familiari*

Fonte: elaborazioni su dati RICA

Nel complesso delle aziende professionali i redditi reali agricoli per unità di lavoro (va_ult) sono andati diminuendo fino al 2006 per presentare un incremento solo nel 2007. Questa inversione di tendenza è presumibile che sia solo temporanea e collegata alla bolla dei prezzi delle materie prime agricole (2007-2008).

Il reddito reale agricolo per unità di lavoro familiare calcolato con riferimento alle sole imprese individuali dopo un primo declino tra il 2003 e il 2004, sono rimasti sostanzialmente stabili.

Il reddito reale familiare agricolo per unità di lavoro familiare (calcolato con riferimento alle sole imprese individuali) presenta invece un andamento stabilmente crescente nel periodo considerato.

Box 5 - Glossario

VA: viene determinato detraendo dalla PLV i costi variabili direttamente imputabili ai processi produttivi e le spese generali, rappresenta un margine lordo che non tiene conto né dei costi fissi, né di quelli relativi alla manodopera, né di altri oneri e proventi che non sono legati alla produzione di beni e prodotti agricoli [SE410-SE360 ovvero Output + subsidies-Intermediate consumption-Depreciation]. Rappresenta la remunerazione dei fattori fissi di produzione (lavoro, terra, capitale) sia che siano di provenienza esterna o familiare. Di conseguenza questo indicatore può essere confrontato indipendentemente dalla natura familiare o non dei fattori impiegati in azienda. Il valore di questo indicatore è sensibile al metodo di produzione utilizzato.

RN: il reddito netto (utile o perdita di esercizio) risulta dalla differenza fra tutti i ricavi ed i costi della gestione complessiva dell'azienda; si ottiene sottraendo al reddito operativo gli oneri di tipo finanziario e sommando i proventi della gestione extracaratteristica (affitti attivi, agriturismo, ecc.). In alternativa si calcola sottraendo dal Prodotto Netto l'importo dei salari (compresi gli oneri sociali e la quota di accantonamenti per il TFR - Trattamento fine rapporto) per la manodopera dipendente, gli oneri sociali dei familiari, il canone di affitto dei terreni e gli interessi passivi pagati sui debiti. Un ulteriore modo per calcolarlo è dato dalla differenza fra il Reddito Lordo ed i Costi Fissi. Rappresenta la remunerazione dei fattori produttivi di proprietà dell'imprenditore.

RF: il reddito familiare rappresenta la remunerazione del lavoro familiare impegnato in azienda e comprende anche il profitto dell'impresa. Si ottiene dal Reddito Netto sottraendo la remunerazione calcolata dei capitali di proprietà dell'imprenditore (2% del valore per quello fondiario e 5% per quello di esercizio).

ULT: lavoro totale misurato in unità annuali di lavoro per equivalente di tempo pieno.

ULF: lavoro familiare misurato in unità annuali di lavoro per equivalente di tempo pieno.

Va_ult: valore aggiunto (VA) per unità di lavoro totali (ULT) equivalenti tempo pieno. Questo indicatore può essere utilizzato per tutti i tipi di imprese ed è definito dalla FADN comunitaria come indicatore A , ovvero come reddito per unità di lavoro annuale.

Rn_ulf: reddito netto (rn) per unità di lavoro familiari (ULF) equivalenti tempo pieno. Questo indicatore può essere utilizzato solo per le aziende familiari.

Rf_ulf: reddito familiare (rf) per unità di lavoro familiari (ULF) equivalenti tempo pieno. Questo indicatore può essere utilizzato solo per le aziende familiari.

CAPITOLO 12

LE MISURE DI MERCATO E DI GESTIONE DELLE CRISI

12.1 Gli strumenti di coordinamento del mercato

Nel nuovo indirizzo della PAC, volto a favorire un riorientamento al mercato dell'attività agricola, è implicita la richiesta agli agricoltori di porre una maggiore attenzione ai segnali provenienti dal mercato e di modificare, in virtù di tali segnali, le proprie strategie. In conseguenza del progressivo venir meno del sostegno comunitario, il reddito derivante dall'attività agricola è sempre più legato alla capacità degli agricoltori di "saper vendere" nel modo più conveniente i propri prodotti. Una condizione, questa, tanto più importante oggi proprio perché le imprese agricole si trovano a dover operare in un mercato globalizzato dove:

- è aumentata sensibilmente la concorrenza fra Paesi esportatori di materie prime agricole;
- sono più frequenti e amplificate, rispetto al passato, le oscillazioni dei prezzi dei principali prodotti agricoli, come testimoniano gli andamenti evidenziati soprattutto negli ultimi due anni;
- è mutata ed è divenuta più complessa la domanda di prodotti agricoli da parte dei consumatori; è cresciuto considerevolmente il livello di concentrazione della domanda di prodotti agricoli espressa dall'industria di trasformazione e, soprattutto, dalla grande distribuzione.

Non è tuttavia sufficiente chiedere agli agricoltori uno sforzo di adattamento. In un contesto, come quello attuale, in continua evoluzione e di crescente instabilità dei mercati, è importante mirare a quegli strumenti di mercato che siano in grado di rispondere alle sfide del futuro per:

- garantire una maggiore stabilità ai redditi agricoli, rispondere alla crescente volatilità dei mercati;
- riequilibrare i rapporti di mercato fra gli attori della filiera agroalimentare;
- rendere maggiormente competitiva l'agricoltura.

Questa è anche la sollecitazione lanciata recentemente dal Commissario europeo Ciolos per l'avvio del dibattito pubblico sul futuro della PAC, nell'ambito del quale l'attenzione è monopolizzata dalla questione della funzione dei pagamenti diretti e della forma che gli stessi dovranno assumere dopo il 2013. Non meno importante è il tema delle misure di mercato e prevenzione e gestione delle crisi. Per fronteggiare le nuove sfide certamente non sono adeguati gli strumenti della vecchia PAC ancor oggi in vigore (intervento) che, anzi, presentano alcuni effetti distorsivi nel settore lattiero caseario. Quello che occorre è un nuovo approccio che dia luogo ad un sistema compatibile con le regole internazionali e realmente finalizzato alla prevenzione ed alla gestione delle crisi.

Il dibattito sulla PAC del futuro può dunque rappresentare l'occasione per discutere dell'introduzione di misure tese a favorire l'aggregazione dell'offerta, creare le condizioni per migliorare le relazioni tra gli attori della filiera – riequilibrando i rapporti di forza e la ripartizione del valore aggiunto – e aumentare la competitività dell'agricoltura italiana sui mercati comunitari ed internazionali.

Il dibattito potrà anche essere l'occasione per individuare gli strumenti adeguati ad affrontare le crisi di mercato e la crescente volatilità dei prezzi.

Per affrontare un percorso in questa direzione è importante attivare azioni volte a sostenere l'impiego di strumenti innovativi di mercato, tra i quali rientrano gli strumenti di coordinamento

della filiera, riconducibili a tre ambiti strategici strettamente legati fra loro: l'associazionismo economico, la contrattazione collettiva (contratti di filiera e contratti quadro), l'interprofessione.

L'associazionismo è un importante strumento di governo della produzione agricola che, attraverso funzioni quali l'aggregazione e la concentrazione produttiva, nonché la programmazione e la valorizzazione dell'offerta, mette in condizione i produttori di appropriarsi di quelle leve strategiche (differenziazione e riconoscibilità dei prodotti, informazione, ecc.) che consentono di porsi sul mercato in maniera più competitiva e, quindi, di acquisire una maggiore quota del valore aggiunto che si genera lungo la filiera. L'importanza di queste funzioni è evidente, non soltanto perché risponde all'esigenza di controbilanciare la forza contrattuale della GDO (concentrazione dell'offerta), ma consente anche di governare il mercato, contribuendo a svolgere, attraverso la programmazione della produzione, un'efficace azione di prevenzione nei confronti delle crisi di mercato.

Allo stesso modo, nella strategia di differenziazione della qualità, l'associazionismo produttivo può assumere un ruolo centrale poiché possono essere gli stessi produttori associati a guidare, invece di subire, il processo decisionale. Questo è un aspetto particolarmente importante per l'agricoltura italiana, fortemente orientata alle produzioni di qualità ma caratterizzata da aziende di piccole-medie dimensioni, scarsamente aggregate e con un peso contrattuale marginale nei confronti degli altri attori della filiera.

L'azione collettiva che scaturisce dall'associazionismo produttivo è ovviamente fonte di vantaggi economici (massa critica del prodotto, programmazione dell'offerta adeguata alle esigenze della domanda, uso migliore e costi inferiori dell'informazione di mercato, migliori condizioni di accesso al credito e all'acquisto collettivo di input, investimenti collettivi) che consentono alle imprese agricole di acquisire, benché indirettamente, un potere di mercato non altrimenti possibile con l'azione individuale, fondamentale nelle relazioni contrattuali. Nell'attuale configurazione dei rapporti di mercato, il contratto collettivo costituisce un importante strumento di coordinamento della filiera fondato su un sistema di regole condivise tra gli attori economici.

Uno strumento per il potenziamento dell'azione di coordinamento e di collaborazione tra le diverse fasi della filiera è l'interprofessione (organizzazione e accordi), la cui azione è fondamentale affinché l'associazionismo produttivo possa acquisire realmente un ruolo attivo sul mercato e affinché, attraverso lo strumento dell'*erga omnes*, possa raggiungere un effettivo livello di concentrazione e di controllo dell'offerta. L'interprofessione pone le condizioni necessarie affinché il mercato possa funzionare in maniera più efficiente, con una maggiore trasparenza e secondo una più giusta ripartizione dei rischi e della redditività dei processi produttivi realizzati.

Tuttavia, lo strumento dell'*erga omnes* pone un problema di scelta politica, in quanto deve essere posto in atto nel rispetto di determinate condizioni e con la garanzia che esso non sia lesivo della libertà individuale e non contrasti con il dettato comunitario in materia di concorrenza. A questo proposito, va segnalata l'assenza di un quadro giuridico europeo che delimiti il campo d'intervento dell'interprofessione e che ha prodotto, negli anni, numerosi contenziosi davanti alla Corte di Giustizia europea.

La Commissione europea ha riconosciuto l'interprofessione soltanto nel 1990. Tuttavia, anziché adottare un regolamento generale per l'interprofessione da applicare all'insieme dei mercati agricoli, la Commissione ha proposto un adattamento settoriale dei principi interprofessionali attraverso le organizzazioni di mercato, con le riforme dell'OCM tabacco (1992), dell'OCM ortofrutta (1996) e dell'OCM vino (1996).

Al contrario la politica comunitaria ha sempre dimostrato una grande attenzione nei confronti dell'associazionismo produttivo, ritenuto in grado di garantire sotto il profilo quantitativo e qualitativo, l'adeguamento dell'offerta ad una domanda in costante mutamento. Tant'è che a partire dagli anni '60 ha disciplinato, sulla scorta delle esperienze positive maturate in alcuni Paesi

europei (i *Groupements de producteurs* in Francia e i *Veilingen* in Olanda), i primi interventi di carattere settoriale volti a favorire la creazione di forme associative di produttori agricoli.

12.2 L'associazionismo in Italia

Per quanto riguarda la realtà agricola italiana, il percorso intrapreso per favorire l'associazionismo produttivo – e con esso il raggiungimento degli obiettivi di aggregazione e di concentrazione dell'offerta – si è rivelato tutt'altro che semplice e scontato.

I dati disponibili a oggi non consentono un'analisi esaustiva della componente organizzata della produzione agricola nel nostro Paese, ma fotografano comunque una situazione ben lontana da quella auspicata dalla normativa nazionale sulla regolazione dei mercati. Dopo circa otto anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 228/01, si contano, infatti, al 30 giugno 2009, soltanto 142 Organizzazioni riconosciute, di cui 7 oggetto di revoca, operanti in diversi settori produttivi, con l'unica eccezione rappresentata dall'ortofrutticolo le cui Organizzazioni dei produttori sono, com'è noto, sottoposte alla disciplina comunitaria dell'Organizzazione comune di mercato.

In generale, l'associazionismo produttivo in Italia riveste un peso tuttora poco significativo e debolmente incisivo rispetto agli aspetti che lo caratterizzano e che richiamano i vantaggi economici appena illustrati.

L'esperienza dell'ortofrutta italiana è un esempio importante di percorso di crescita e di riorganizzazione del sistema produttivo, favorito dalle ultime due riforme dell'OCM ortofrutta, che ha interessato, con dinamiche e caratteristiche differenti, le diverse aree del Paese. La situazione attuale si caratterizza per la presenza di una componente più avanzata di Organizzazioni dei Produttori (OP) che, rispondendo a una “missione di mercato”, svolgono funzioni di valorizzazione del prodotto e che in questi ultimi anni sono state in grado di cogliere le possibilità offerte dall'OCM per crescere e rinnovarsi.

Accanto a queste realtà, si riscontrano altre OP ortofrutticole caratterizzate da una scarsa dimensione economica e da una minore attenzione ai problemi del mercato, che manifestano oggettive difficoltà nel processo di aggregazione, di concentrazione, nonché di programmazione dell'offerta.

L'azione che svolgono le OP dovrebbe essere ulteriormente favorita sia attraverso il ricorso a strumenti contrattuali di natura collettiva, sia sostenendo l'evoluzione propositiva dell'Organismo interprofessionale. L'interprofessione in Italia non ha avuto particolare sviluppo, pur avendo un quadro normativo di riferimento piuttosto definito, che, tuttavia, non ha generato adeguati interventi attuativi. I decreti legislativi 173/98 (art. 12), 228/01, 102/05 e il decreto Mipaaf 8 agosto 2003 definiscono le organizzazioni interprofessionali e ne disciplinano gli accordi, introducendo i contratti quadro in sostituzione degli accordi interprofessionali.

Pochi sono ad oggi gli esempi di organizzazioni interprofessionali agroalimentari italiane. Il primo organismo di questo tipo ad essere riconosciuto, nel 2004, riguarda il settore ortofrutticolo; più di recente ne è stato costituito un altro nel settore olivicolo.

12.3 I possibili indirizzi futuri

Alla luce dell'analisi effettuata, potrebbero essere presi in considerazione i seguenti obiettivi negoziali:

- la previsione del rafforzamento del ruolo delle organizzazioni di produttori, ispirandosi agli aspetti più positivi dell'esperienza acquisita con l'OCM ortofrutta, dove le OP hanno dimostrato di essere un valido strumento di aggregazione e programmazione degli interventi;

- l'incentivazione per la costituzione e la valorizzazione della funzione degli organismi interprofessionali e lo stimolo per la conclusione di accordi o contratti quadro su base volontaria;
- la revisione della normativa sulla concorrenza per consentire la regolazione della produzione e l'adeguamento dell'offerta alla domanda, al fine di contrastare la flessione dei prezzi conseguente all'eccessiva pressione dell'offerta;
- l'individuazione delle azioni per il miglioramento della trasparenza delle relazioni tra gli attori, la trasparenza della formazione dei prezzi lungo la filiera e per la rimozione delle distorsioni del mercato che rendono possibile l'abuso di posizione dominante da parte di alcuni attori della filiera. Tali previsioni sono anche contenute nella comunicazione della Commissione sul funzionamento della filiera agroalimentare (Commissione delle comunità europee, 2009);
- l'estensione dell'etichettatura di origine e la tutela delle indicazioni geografiche a livello comunitario e nella trattativa internazionale sulla liberalizzazione del commercio. Ciò permetterebbe alle produzioni italiane, particolarmente apprezzate sui mercati esteri, di beneficiare del differenziale di prezzo di cui godono i prodotti *made in Italy* ponendo termine, contemporaneamente, alle perdite finanziarie e di immagine causate dall'agropirateria;
- la revisione, sul fronte dei meccanismi di mercato e di gestione delle crisi, del sistema di *safety net*. La iniqua distribuzione dei fondi anticrisi registrata negli ultimi anni per il settore del latte, che ha beneficiato solo marginalmente i produttori italiani, e la sostanziale inefficacia del sistema dell'ammasso privato nel settore dell'olio d'oliva attivato per fronteggiare il prolungato stato depressivo dei prezzi rendono evidenti la necessità di rivedere la strumentazione adoperabile in caso di crisi di mercato, prevedendo forme complementari di intervento, quali schemi assicurativi pubblici sulle perdite di reddito o di profitto, sistema di risposta rapida alle crisi anche con interventi diretti ad integrazioni di reddito;
- valorizzare il riconoscimento del modello agroalimentare europeo e, all'interno di questo, il *made in Italy* agroalimentare, per migliorare la competitività internazionale delle nostre produzioni. Si tratta, in altri termini, del riconoscimento del maggiore costo sostenuto dai produttori comunitari per attenersi alle norme in materia di sicurezza alimentare, qualità, ambiente, benessere degli animali, che si traduce in uno svantaggio competitivo nei confronti di chi viene a vendere nell'UE senza dovere sottostare alle medesime regole. La soluzione prospettata potrebbe essere quella della "reciprocità" del rispetto degli standard minimi ai quali sono tenuti a sottostare le produzioni comunitarie. Tale formula deve essere necessariamente accompagnata dal corretto funzionamento del mercato e dalla corretta informazione del consumatore, al fine di renderlo consapevole del valore aggiunto che acquista assieme al prodotto, sia esso comunitario o meno.

CAPITOLO 13

L'ARTICOLO 68

A differenza del vecchio articolo 69, che in ambito comunitario non ha trovato un significativo seguito tra i Paesi membri e ha registrato una applicazione sostanzialmente marginale³⁶, l'articolo 68, da questo punto di vista, ha avuto indubbiamente maggior successo.

Infatti, ben 23 Paesi membri su 27³⁷ nell'attuazione dell'Health Check hanno deciso, già dal 2010, di sfruttare la possibilità offerta dalla normativa comunitaria attivando, attraverso l'implementazione dell'articolo 68, apposite misure di sostegno.

Questa differente scelta da parte dei Paesi dell'UE induce ad una prima riflessione. L'articolo 69 era collocato nello scenario, per quel tempo assolutamente nuovo, dell'introduzione del regime di pagamento unico e degli aiuti disaccoppiati. In tale contesto, la novità del nuovo regime di pagamento, del quale non era ancora ben nota l'effettiva portata, associata alla possibilità di mantenere ancora un discreto grado di accoppiamento in alcuni settori (tabacco, ortofrutta, foraggi, carni, sementi, riso, proteiche), hanno reso poco incentivante il ricorso a tale strumento.

Con la riforma dell'Health Check il contesto complessivo cambia. Infatti, a seguito di questa riforma viene completato il piano che prevede il completo disaccoppiamento degli aiuti entro il 2012 e l'unico baluardo che consente di mantenere - seppure a determinate condizioni - un minimo grado di accoppiamento è l'articolo 68.

A margine di questa prima riflessione di carattere generale è importante evidenziare altri fattori contingenti che, sicuramente, hanno condizionato le scelte degli Stati membri verso l'adozione dell'art. 68 e in particolare :

- la recente crisi economica e finanziaria ed i marcati fenomeni di volatilità dei prezzi di questi ultimi anni, che hanno pesantemente investito il settore agricolo, hanno evidenziato la necessità di reperire risorse aggiuntive a favore dei settori più duramente colpiti dalla crisi (lattiero);
- la necessità di mantenere a livello nazionale un certo livello strategico di produzione in determinati settori, anche per consentire l'approvvigionamento dell'industria agro-alimentare - soprattutto a livello locale -, che a causa del disaccoppiamento degli aiuti rischia di soffrire una riduzione dei rifornimenti di materia prima, in particolare per le produzioni di qualità;
- l'importanza di indirizzare il sostegno specifico per garantire ed incentivare gli agricoltori verso un complessivo miglioramento delle produzioni di qualità aumentando in tal modo la competitività delle aziende nei mercati internazionali.

I Paesi che hanno adottato, con la precedente riforma, l'articolo 69 concentrarono le scelte sostanzialmente su pochi settori, in particolare su: carni bovine, carni ovi-caprine, colture arabili ed in misura ridotta lo zucchero ed il lattiero.

Invece, con l'articolo 68 il *range* di misure attivate si amplia notevolmente e sono implementate misure in quasi tutti i settori. Vengono infatti predisposti pagamenti supplementari per i settori lattiero, carni bovine, carni ovi-caprine, seminativi, tabacco, ortofrutta, zucchero, agro-ambiente, olio di oliva, colture proteiche.

In particolare, oltre alla conferma delle misure a sostegno dei settori delle carni bovine, carni ovi-caprine e seminativi, già oggetto di intervento con l'articolo 69, si evidenzia l'*exploit* del setto-

³⁶ L'articolo 69 ha trovato applicazione in Italia, Spagna, Portogallo, Svezia, Finlandia, Regno Unito, Grecia e Slovenia.

³⁷ L'articolo 68 non è applicato nei seguenti Paesi: Malta, Cipro, Lussemburgo e Lituania.

re lattiero, dovuto sicuramente alla necessità di assicurare un sostegno al comparto in un momento di notevole difficoltà, e la presenza di una pluralità di interventi a favore di diversi settori agricoli dovuta principalmente all'opportunità di evitare un probabile abbandono delle relative produzioni a causa del completo disaccoppiamento degli aiuti.

A tale riguardo, una panoramica dei diversi settori e l'incidenza di ciascuno di essi nell'ambito dell'articolo 68 è riportata nel prospetto 4 del capitolo 7.

L'esperienza a livello nazionale ci consente di formulare le prime osservazioni e di evidenziare le principali criticità, in particolare:

- il budget associato alle misure “accoppiate” è esiguo. Il limite di utilizzo, fissato al 3,5% del massimale dei pagamenti diretti, quantificato per l'Italia in circa 147 milioni di euro non consente, per la complessità e variegatura del nostro sistema produttivo agricolo, di attuare serie e incisive politiche volte ad un efficace sostegno della competitività e della qualità delle nostre produzioni. Peraltro, la ridotta disponibilità finanziaria ha generato una notevole conflittualità nello stesso procedimento di adozione delle misure, causando una eccessiva proliferazione degli interventi previsti, con perdita complessiva di efficacia dell'intero sostegno attivato;
- nel quadro legislativo comunitario, le condizioni di eleggibilità del sostegno specifico, in particolare per quelle relative al miglioramento della qualità e della commercializzazione delle produzioni, non sono state adeguatamente circoscritte e dettagliate. Se ciò, da un lato, ha lasciato flessibilità agli Stati membri nella scelta delle singole tipologie di intervento, dall'altro, ha creato una sorta di spada di Damocle sugli Stati membri, conferendo un potere discrezionale eccessivo ai servizi della Commissione nel giudicare *ex post* la compatibilità degli aiuti al quadro normativo comunitario;
- infine, la demarcazione tra gli interventi predisposti con l'articolo 68 e le misure analoghe, o che in un certo senso presentano parzialmente le medesime caratteristiche, previste nei programmi di Sviluppo rurale, è causa di una notevole complicazione in sede amministrativa, nonché fonte di confusione e malcontento tra i diversi soggetti interessati, agricoltori *in primis*.

Nella prossima riforma si può affermare che un sistema sulla fattispecie dell'articolo 68 è comunque auspicabile.

È necessario che al disaccoppiamento degli aiuti possa continuare ad essere abbinato un sistema che serva, in un certo senso, da camera di compensazione, che possa incentivare quindi il mantenimento di un determinato livello di produzione agricola in specifici settori consentendo nel contempo di destinare risorse, in modo più diretto, verso il raggiungimento di un maggior grado di competitività delle nostre aziende. Tuttavia, alla luce delle esperienze passate, si può sostenere che è necessario che vengano valutate tutte le soluzioni possibili per pervenire ad una disponibilità finanziaria maggiore, soprattutto per le misure “accoppiate”, nel rispetto delle regole del WTO in materia di sostegno specifico.

Solamente con una dotazione finanziaria maggiore sarà infatti possibile adottare un serio e concreto quadro strategico nazionale, compatibilmente alle esigenze delle singole Regioni, per i diversi settori agricoli che possa coniugare in maniera efficace l'incentivazione verso politiche maggiormente improntate sulla qualità e sul mantenimento del territorio rurale con il raggiungimento di una maggiore competitività nei mercati internazionali. Inoltre, sarebbe opportuno che la tipologia delle misure attuabili e le relative condizioni di eleggibilità siano comunque dettagliate in maniera più incisiva, in modo da mettere in condizione gli Stati membri di circoscrivere e predisporre le relative misure in modo inequivocabile.

In ultimo, va assolutamente cercata una soluzione al difficile problema della sovrapposizione con le misure del secondo pilastro e le relative e difficoltose operazioni di demarcazione.

CAPITOLO 14

GLI OBIETTIVI DELLA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Nelle ultime programmazioni le dotazioni finanziarie del secondo pilastro sono state incrementate in modo rilevante, anche grazie al travaso di risorse che si è prodotto a carico del primo pilastro e alla crescita di funzioni attribuite al secondo pilastro. La recente revisione della PAC, conseguente all'Health Check, ha ulteriormente rafforzato questo processo introducendo, peraltro, obiettivi nuovi e talvolta non coerenti con le funzioni dello sviluppo rurale. Si ritiene necessario, prima di procedere a qualsiasi nuovo trasferimento di fondi a vantaggio delle politiche di sviluppo rurale, effettuare una valutazione complessiva che tenga conto:

- a) degli obiettivi e delle funzioni da assegnare alla politica di sviluppo rurale;
- b) degli scenari di riforma dei pagamenti diretti. Infatti, in relazione ai nuovi obiettivi che la riforma assegnerà al Pagamento Unico Aziendale, occorrerà ripensare ad un nuovo ruolo dei pagamenti agro-ambientali e dell'indennità compensativa per le zone svantaggiate, precisandone meglio gli obiettivi e gli strumenti di supporto finanziario;
- c) dell'esigenza, molto avvertita in un sistema agro-alimentare sempre più aperto alla competizione internazionale, di un'adeguata rete di salvaguardia (*safety net*) contro i rischi (volatilità del mercato e crisi potenziali). Questa esigenza è stata richiamata anche dal Parlamento Europeo e da una recente proposta della Presidenza spagnola. Va ribadito tuttavia con chiarezza che tale funzione non può essere annoverata, nella nuova PAC, nell'ambito dello sviluppo rurale, ma richiede risorse e un quadro giuridico *ad hoc*.

L'attuale politica di sviluppo rurale, nelle intenzioni dichiarate dal regolamento che norma il FEASR, si concentra su due finalità principali:

- Accompagnare ed integrare le politiche di sostegno del reddito e del mercato della PAC e quindi contribuire agli obiettivi che il Trattato assegna alla stessa PAC;
- Tener conto degli obiettivi generali della politica di coesione economica e sociale definiti nel Trattato e contribuire al loro perseguimento, integrando anche le priorità definite dal Consiglio per l'agenda di Lisbona e Göteborg in materia di competitività e sviluppo sostenibile.

Appare quindi necessario confermare che nel futuro, pur in un contesto in cui i Fondi permangano separati, lo sviluppo rurale implementi politiche che si integrino con il resto della PAC, con la politica di coesione e con le politiche ambientali dell'UE.

Nel definire gli obiettivi dello sviluppo rurale, per il futuro occorre tener conto degli orientamenti delineati dalla Presidenza della Commissione e dal dibattito che si è aperto anche per merito dell'iniziativa del Parlamento Europeo. Inoltre, occorre tener conto dell'esperienza maturata in questi anni di nuova programmazione e far tesoro di quanto emerge dall'approccio alla programmazione strategica introdotto dal regolamento sullo sviluppo rurale. Tutto ciò spinge, da un lato, a rivedere in una certa misura le priorità strategiche dell'attuale programmazione e, dall'altro, a riconsiderarne il contenuto.

Oggi, com'è noto, la struttura dei programmi è articolata in quattro grandi obiettivi, ciascuno dei quali individua un Asse prioritario:

- I. Miglioramento della competitività settoriale;
- II. Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
- III. Diversificazione dell'economia rurale e miglioramento della qualità della vita;

IV. Miglioramento della governance locale e valorizzazione delle risorse endogene delle aree rurali (approccio Leader).

Questa struttura si è rivelata col tempo troppo rigida e incapace di finalizzare efficacemente l'uso delle misure: ciascun obiettivo, infatti, può essere perseguito con misure appartenenti a molteplici Assi. Ad esempio, come è stato evidenziato dal processo di revisione dell'Health Check, i futuri obiettivi ambientali dovranno essere più articolati. A ciascun obiettivo ambientale possono concorrere più misure del futuro menù, senza una pre-selezione comunitaria, come è contemplato attualmente nell'Asse 2. Potranno concorrervi anche misure di investimento, di diversificazione, ecc.

La futura struttura dei programmi, pertanto, va impostata su basi diverse: non più su obiettivi come insieme di misure omogenee, ma su obiettivi generali tematici a cui viene subordinata la scelta delle misure più idonee per il perseguimento degli obiettivi. Ciò implica che una misura di intervento può essere funzionale al raggiungimento di più obiettivi. La scelta delle misure più idonee al perseguimento degli obiettivi strategici deve essere demandata all'autorità di gestione del programma e non può essere definita a monte dagli Orientamenti Comunitari o dal regolamento generale. I nuovi grandi obiettivi della futura politica di sviluppo rurale devono trovare una loro coerente collocazione nel quadro della strategia di Europa 2020, come del resto dovranno fare tutte le altre politiche comunitarie e nazionali. Al fine di perseguire efficacemente tale strategia, gli obiettivi generali più rilevanti sono i seguenti:

- la competitività del sistema agro-alimentare e forestale;
- la qualità della produzione agro-alimentare;
- la lotta ai cambiamenti climatici;
- la migliore gestione delle risorse naturali;
- la diversificazione economica e la vitalità delle aree rurali;
- l'inclusione sociale;
- il potenziamento della governance;
- lo sviluppo delle reti;
- la promozione dell'innovazione.

La competitività del sistema agro-alimentare e forestale

Questo obiettivo continua ad assumere un ruolo centrale nelle future politiche di sviluppo rurale. Tuttavia va sottolineato che il perseguimento della competitività, anche nel caso dell'agricoltura e dell'agro-alimentare, richiede una forte inversione di rotta rispetto all'esperienza attuata sinora. Europa 2020 sottolinea che "crescita sostenibile significa costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva ...". La promozione della competitività dovrà essere coniugata, quindi, mediante l'uso di opportuni criteri, con l'innovazione, l'adozione di dosi crescenti di *green technology*, la formazione e il potenziamento del capitale umano, evitando, in coerenza con gli orientamenti di Europa 2020, il degrado ambientale, la perdita di biodiversità, l'uso non sostenibile delle risorse e l'adozione di tecnologie ad alto consumo energetico. Gli investimenti aziendali dovranno essere finalizzati, oltre che ad una migliore *performance* economica delle aziende, anche ad una positiva *performance* ambientale. Inoltre, il concetto di competitività andrà visto in una logica territoriale e non solo puramente aziendale: è infatti dall'insieme di tecniche produttive, valori, relazioni tra imprese e attori istituzionali, immagine del territorio, cultura, che la produzione agro-alimentare prende le mosse e si afferma sui mercati. Ciò richiede che questo concetto di competitività territoriale venga reso operativo anche nelle strategie dei Programmi di Sviluppo Rurale.

La qualità della produzione agro-alimentare

Questo obiettivo ha ormai assunto in tutte le proposte di revisione della PAC un ruolo centrale, non solo in funzione di migliorare la competitività sui mercati internazionali della produzione agro-alimentare, ma anche nel senso di assicurare standard sempre più elevati di salubrità (*food safety*). Sotto questo profilo, appaiono necessari sia la definizione normativa di standard, che la messa in atto di forme di incentivazione per favorire: l'adeguamento agli standard, le tecnologie necessarie, la promozione sul mercato. Inoltre, la qualità agro-alimentare andrà vista come un obiettivo legato alle specificità dei territori e al pool di risorse che nelle singole regioni concorrono a valorizzare i prodotti caratteristici.

La lotta ai cambiamenti climatici

La priorità della gestione dell'ambiente e dello spazio rurale, attualmente contemplata nell'Asse 2 dei PSR, non è più in grado di rispecchiare le grandi sfide future. L'enfasi posta dall'Health Check sulle sfide ambientali e l'operazione di riprogrammazione che ne è seguita hanno messo in evidenza come tali sfide non possono essere racchiuse all'interno di uno specifico Asse, ma rappresentino esse stesse delle grandi priorità che servono a strutturare i programmi. È apparso evidente che la sfida della lotta al cambiamento climatico assume un grado di generalità e una portata autonoma rispetto alle altre. Europa 2020, peraltro, sottolinea che questo obiettivo comporta uno sforzo nella riduzione delle emissioni più consistente che nel passato per tutti i settori dell'economia. Comporta anche migliorare la capacità di tutti i settori, agricoltura compresa, di resistenza e adattamento ai rischi climatici.

La migliore gestione delle risorse naturali

Questo obiettivo dovrebbe includere la gestione delle risorse idriche, la protezione del suolo, la conservazione della biodiversità. Queste tematiche sono fortemente interconnesse fra loro e, in parte, anche con la lotta ai cambiamenti climatici. Queste sfide sono complesse e richiedono anche l'apporto delle politiche ambientali e di difesa del suolo. Gli strumenti messi a disposizione dal PSR richiedono una definizione e una attuazione integrata, per potenziarne l'efficacia e per far sì che in alcune zone non si limitino ad interventi sporadici sulle singole aziende.

La diversificazione economica e la vitalità delle economie rurali

Gli obiettivi legati ad una visione più ampia del rurale e del territorio nel suo insieme vanno ribaditi con forza. Essi rappresentano fondamentali punti di arrivo nell'evoluzione delle politiche strutturali originarie dalla Conferenza di Cork (1996) in avanti. Questi obiettivi consentono di assumere una visione integrata del rurale nelle sue diverse dimensioni: economica, ambientale e sociale, superando la logica dell'approccio meramente settoriale. Essi vanno riaffermati con forza anche nella futura configurazione del Piano di Sviluppo Rurale, prevedendo anche un maggior coordinamento con gli altri Fondi. Adottare una visione più ampia del rurale implica che vengano individuati e definiti nel PSR strumenti per stimolare l'imprenditorialità nelle aree rurali, non solo in attività collegate all'agricoltura, ma anche in altri settori. La vitalità delle aree rurali è oggi a rischio anche per effetto della crisi economica, che sta contribuendo a ridurre le risorse per i servizi locali, mettendo a dura prova le condizioni delle famiglie rurali. Appare pertanto necessario prevedere strumenti adeguati, anche nell'ambito del PSR, che consentano alle famiglie e ai giovani di rimanere nel contesto rurale. Questa esigenza è particolarmente avvertita nelle zone di montagna e caratterizzate da svantaggi naturali e socio-economici.

L'inclusione sociale

Tra i nuovi obiettivi dello sviluppo rurale va previsto anche quello dell'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione rurale, non solo nelle aree rurali più remote ma anche in quelle peri-urbane. In particolare, ci si riferisce alle attività di inclusione che possono valorizzare il ruolo dell'impresa non solo in quanto produttrice di beni agricoli, ma anche di coesione sociale, beni relazionali e apprendimento/reinserimento per persone con handicap fisici o disagio sociale. Le potenzialità di queste nuove funzioni dell'Impresa agricola sono quanto mai ampie e andrebbero sostenute con maggiore forza, non comportando l'introduzione di strumenti ad hoc.

Il potenziamento della governance

Questo obiettivo riveste un'importanza rilevante, non solo per ciò che riguarda la dimensione locale e il mainstreaming dell'approccio Leader. Interventi migliorativi della governance vanno promossi con riferimento al capitale umano e all'assetto organizzativo sovra-locale. Fermo restando la validità dell'approccio Leader, il sostegno finanziario va destinato anche a forme di progettazione integrata di respiro più ampio. Una maggiore opportunità andrebbe assicurata all'innovazione e alla sperimentazione nelle esperienze di sviluppo locale, che a seguito dell'operazione di inserimento del Leader nell'Asse 4 del PSR hanno sofferto di un restringimento degli spazi di autonomia decisionale e di intervento multisettoriale di cui godevano in precedenza. Nel contempo, vanno promossi partenariati tra soggetti pubblici per migliorare il coordinamento orizzontale e verticale, la formazione degli amministratori pubblici, l'innovazione organizzativa. Tutto ciò oggi appare fuori dalla portata del menù di misure previsto per lo sviluppo rurale, mentre andrebbe consentita l'introduzione di interventi ad hoc, con il sostegno comunitario, per l'innovazione organizzativa e la governance.

Lo sviluppo delle reti

L'esperienza finora realizzata in tema di reti e la forte domanda esistente di interscambio di esperienze nel mondo rurale mettono in evidenza la forte potenzialità delle reti immateriali. Queste esperienze andrebbero potenziate nel futuro, soprattutto con riferimento all'esigenza di rafforzare i legami e le sinergie tra le reti che esistono a vario titolo nei territori rurali. Inoltre, anche l'obiettivo di migliorare l'accesso del mondo rurale alle tecnologie di informazione e comunicazione (TIC) meriterebbe un'attenzione particolare, in relazione al bisogno di agevolare la diffusione delle conoscenze e rompere l'isolamento delle aree rurali.

La promozione dell'innovazione

Molti degli obiettivi elencati in precedenza (dal miglioramento della competitività, all'incremento della qualità delle produzioni, alla gestione sostenibile delle risorse) possono essere più efficacemente perseguiti nel sistema agro-alimentare e forestale se, da un lato, si attiva uno specifico sforzo del sistema R&S e, dall'altro, viene coinvolto il capitale umano impegnato nelle aree rurali in iniziative di acquisizione di competenze, capacità e strumenti.

Un approccio trasversale agli obiettivi: la concentrazione territoriale

La caratteristica peculiare del territorio rurale italiano (e non solo) è la diversità. Tale diversità tuttavia è scarsamente considerata dalla politica di sviluppo rurale, che spesso preferisce applicare in modo omogeneo la strategia di intervento e lasciare che sia la domanda spontanea a produrre iniziative finanziate con il supporto pubblico. Questa strategia di diffusione generalizzata del sostegno non è più adeguata alle esigenze dei territori perché produce profonde distorsioni nella

destinazione della spesa pubblica, privilegiando quelle aree che già sono ricche di iniziative di sviluppo. Di conseguenza, questa strategia non è coerente con i principi della coesione territoriale. Nella futura programmazione, pertanto, occorre ancorare le priorità tematiche ai diversi territori, declinando la strategia a livello delle diverse aree rurali individuate.

Le politiche di sviluppo rurale del futuro dovrebbero essere basate, oltre che su una revisione degli obiettivi, anche su una migliore articolazione degli strumenti di programmazione e gestione, e più in particolare di:

- un diverso quadro programmatico;
- una maggiore flessibilità finanziaria;
- una revisione degli strumenti di gestione e controllo;
- una semplificazione nei regimi di aiuto;
- una migliore divisione dei ruoli con il primo pilastro;
- un maggior coordinamento con le politiche di coesione;
- un rafforzamento del monitoraggio e valutazione.

Quadro programmatico

L'attuale quadro normativo dello sviluppo rurale prevede la realizzazione di programmi nazionali o regionali che comprendano una strategia complessiva di intervento per l'intero territorio nazionale o regionale. Non è possibile, pertanto, attuare programmi che intervengano solo parzialmente su specifici territori e che perseguano solo alcuni obiettivi di sviluppo. Pur nel rispetto del principio di semplificazione che ha ispirato tale assetto normativo, occorre tener conto delle esigenze specifiche degli Stati membri che, per il loro assetto istituzionale, adottano una programmazione su base regionale e per i quali è necessario sviluppare, in determinate circostanze, accanto agli interventi regionali, anche azioni di respiro multi regionale e sovra-regionale, di natura complementare a quelli realizzati dalle Regioni. Nell'ambito della programmazione, un'azione di maggiore semplificazione dovrebbe essere rivolta alla modifica dei programmi, da rendere più agevole e decentrata a livello dell'autorità di gestione del singolo programma.

Flessibilità finanziaria

Gli attuali strumenti, per favorire l'efficienza finanziaria della programmazione, contemplano l'utilizzo di uno strumento di penalizzazione automatica per quei PSR che entro un determinato periodo di tempo non utilizzano le risorse disponibili. Al riguardo, va osservato come l'applicazione di tale principio avvenga in maniera differenziata all'interno dei vari Stati membri. In quei paesi con programma unico, il meccanismo di disimpegno automatico delle risorse finanziarie avviene a livello nazionale, mentre laddove ciò non è possibile, ovvero negli Stati membri ad assetto federale o regionale, l'applicazione può avvenire solamente a livello di singolo PSR. Tale impostazione, non neutrale rispetto all'ordinamento istituzionale dei vari Paesi, penalizza fortemente quelli ad assetto regionale, non consentendo temporanee compensazioni finanziarie tra Regioni che, per motivi estranei a ciò che determina l'efficienza della spesa (es. situazioni di crisi, eventi eccezionali), potrebbero trovare difficoltà nell'assorbimento dei fondi pubblici. Occorrerebbe, quindi, rendere possibile l'applicazione del meccanismo di disimpegno a livello nazionale, anche attraverso l'introduzione di un piano finanziario unitario per ciascuno Stato membro. Inoltre, va sottolineata la necessità di individuare soluzioni che consentano di mitigare, già nella corrente programmazione, la regola del disimpegno automatico.

Per migliorare la qualità della spesa appare opportuno introdurre un sistema di premialità, analogo a quello esistente per i Fondi Strutturali, ancorato a criteri di efficienza e di efficacia, capace di introdurre elementi positivi di concorrenzialità tra Regioni e/o territori diversi.

Sistemi di gestione e controllo

L'adozione di sistemi di gestione e controllo efficienti ed efficaci, da parte delle pubbliche amministrazioni impegnate nell'attuazione dei PSR, è di fondamentale importanza per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo rurale. Tale aspetto è ancor più rilevante per quelle amministrazioni che movimentano annualmente un ammontare di risorse rilevante. L'adozione di sistemi standardizzati di gestione e controllo, certificati da organismi indipendenti, è considerato un fattore chiave per garantire l'economicità della gestione, la qualità dei processi nonché per comunicare all'esterno tale fattore qualitativo. In tal senso, è auspicabile la creazione di adeguati standard anche per i programmi cofinanziati da fondi comunitari, ivi incluso lo sviluppo rurale, da definire congiuntamente tra Commissione europea e Stati membri, adottabili su base volontaria da parte delle pubbliche amministrazioni che gestiscono i fondi stessi. L'adozione e il mantenimento degli standard, certificabile da organismi terzi, potrebbe concretamente abbattere il rischio di una inadeguata capacità di gestione dei programmi comunitari, consentendo alla Commissione europea e agli altri organismi deputati al controllo della spesa pubblica, di concentrarsi, seppur in modo non esclusivo, sui casi che effettivamente necessitano di maggiori verifiche. Tali sistemi, inoltre, potrebbero essere incentivati con l'attribuzione di un minore fattore di rischio e con il sistema di premialità di cui sopra.

Regimi di aiuto

L'attuale impostazione normativa richiede una semplificazione delle regole che derivano dai regimi di concorrenza per interventi di sviluppo rurale. Ciò è particolarmente vero per le misure extra-agricole attivate nel quadro dei PSR, per le quali è necessaria una notifica separata alla Commissione europea per verificarne la compatibilità ai sensi degli articoli 107 e 108 dello Trattato (ex art. 87-88). La molteplicità delle notifiche e delle conseguenti decisioni che devono essere assunte dalla Commissione europea comporta una eccessiva complessità, che si traduce in un rallentamento della capacità attuativa. Sarebbe opportuno che il processo di approvazione dei programmi di sviluppo rurale possa comprendere tutti i regimi di aiuto, semplificando e garantendo un percorso analogo a quello delle misure dello sviluppo rurale, sia nell'esame che nell'approvazione.

Una migliore divisione dei ruoli con il primo pilastro

Il legame di complementarità tra primo e secondo pilastro viene indicato dall'Unione Europea come necessario per il raggiungimento di obiettivi comuni di competitività e qualità della vita, che vedono proprio nell'uso congiunto di diverse misure il superamento delle disparità di sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali europee. Tuttavia, nel primo pilastro la riduzione del ruolo di regolamentazione del mercato a favore di quello di produzione di beni pubblici e l'introduzione della questione della sostenibilità come direttrice trasversale di tutte le politiche europee ha portato ad una sovrapposizione, piuttosto che ad una complementarità, tra i due pilastri con la conseguenza di un aggravio amministrativo e procedurale, sia per il beneficiario finale, sia per l'amministrazione. La riforma di alcune delle principali OCM, quali ortofrutta, vino, ed olio ha infatti introdotto o rafforzato, in un ottica di adattamento al mercato, misure strutturali proprie dello sviluppo rurale, mentre il riconoscimento della multifunzionalità dell'agricoltura e della sua capacità di produrre

beni e servizi pubblici ha portato all'introduzione nel secondo pilastro di misure di sostegno al reddito, anche di tipo compensativo, che spesso si sovrappongono ad analoghe misure del primo pilastro, come quelle relative al sostegno di tipi specifici di agricoltura (previste dall'attuale art. 68 del Regolamento 73/2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune).

Appare quindi opportuno ripensare una politica di sostegno allo sviluppo rurale che riconsideri nel suo complesso le modalità di sostegno al reddito delle imprese agricole, pur differenziate rispetto al tipo e alla localizzazione geografica, in un'ottica di maggiore sostenibilità economico-sociale e di semplificazione amministrativa. Questo non vuol dire rinunciare ad una programmazione territoriale o per tipi di agricoltura, ma giungere ad una razionalizzazione dell'utilizzo (e quindi delle procedure di accesso) per i fondi del primo e del secondo pilastro che hanno finalità analoghe e utilizzano strumenti di pagamento diretti che fanno riferimento al reddito d'impresa. Pertanto, è auspicabile che tutte le forme di aiuto diretto previste nell'ambito del secondo pilastro (indennità compensative zone svantaggiate, misure agro-ambientali, Natura 2000) non abbiano alcun elemento di sovrapposizione/duplicazione con il futuro pagamento unico aziendale. A tal fine, esse dovranno essere utilizzate per il raggiungimento di criteri di condizionalità ambientale, sociale e standard delle produzioni che siano più selettivi di quelli previsti con il primo pilastro. Queste considerazioni valgono altresì per le misure di sostegno previste dall'art. 68, che andrebbero riviste. Allo stesso modo, andrebbero armonizzate quelle misure, attualmente finanziate dai due pilastri, che hanno un'unica finalizzazione e differiscono per tipologia di beneficiario, come nel caso degli interventi strutturali o di formazione e consulenza previsti dalle OCM (es. vino ed olio). Molte di queste misure sono oggi a carattere transitorio, in quanto rappresentano strumenti di "accompagnamento" delle riforme delle OCM che hanno portato al disaccoppiamento degli aiuti. Sono quindi destinate a finire con l'attuale periodo di programmazione. Occorre comunque evitare il ripetersi delle problematiche sulla demarcazione. Gli interventi che potranno sopravvivere, verosimilmente quelli finalizzati a migliorare le condizioni di immissione dei prodotti sul mercato, possono trovare posto tra le misure per la competitività del sistema agro-alimentare e, come tali, essere gestite in modo coordinato con quelle previste nell'Asse I, sia attraverso politiche di filiera a carattere nazionale o regionale, sia attraverso politiche territoriali.

Un maggior coordinamento con le politiche di coesione

La separazione tra l'azione del FEASR e quella degli altri Fondi strutturali va superata attraverso il rafforzamento dell'integrazione strategica, fermo restando l'attuale assetto delle competenze dei diversi Fondi. In particolare, appare opportuna l'introduzione di un Quadro Strategico Unitario per tutti i Fondi a livello Comunitario, Nazionale e Regionale che includa la definizione di priorità tematiche comuni, rispetto alle quali individuare integrazioni e sinergie in sede di programmazione strategica. La scelta delle modalità atte a garantire il perseguimento congiunto di tali priorità è demandata all'autorità di gestione del programma.

Il miglioramento dell'integrazione tra politiche implica il potenziamento della governance degli interventi. Tale azione va realizzata prevedendo la promozione di partenariati che consentano l'intervento integrato dei diversi fondi a livello sub-regionale e locale e un miglior coordinamento orizzontale e verticale degli interventi. I programmi, Nazionali e/o Regionali, dovranno pertanto prevedere, all'interno della priorità Governance, oltre all'approccio Leader, strumenti e soluzioni organizzative per la progettazione integrata di più ampio respiro e il coordinamento con gli altri Fondi. In questo modo sarà possibile assicurare un'azione coordinata delle due politiche, l'integrazione a livello locale degli interventi, l'identificazione delle misure più idonee al perseguimento delle priorità comuni. Per la piena operatività di tali strumenti è prioritario garantire una tempistica

comune nella programmazione dei due ambiti (sviluppo rurale e coesione) e rafforzare la possibilità di uso integrato dei fondi a livello locale. La definizione di adeguati meccanismi di coordinamento tra le azioni realizzate con il contributo dei diversi Fondi in dati territori o campi di attività, con la finalità di sviluppare sinergie tra i diversi ambiti di intervento per la migliore efficacia delle politiche, dovrà necessariamente accompagnarsi ad una armonizzazione delle modalità di funzionamento dei Fondi stessi, incluse le regole di ammissibilità delle operazioni e delle spese. Riguardo all'assetto delle competenze occorre ribadire l'opportunità di mantenere gli Assi 3 e 4 nelle competenze del FEASR. Il mantenimento dello status quo è prioritario al fine di garantire la continuità e la capitalizzazione dell'azione già intrapresa dalla politica rurale per garantire uno sviluppo sostenibile dei territori rurali, anche attraverso il sostegno alla produzione di beni pubblici connessi all'esercizio delle attività agricole e agli investimenti necessari per la loro valorizzazione e utilizzo.

Il rafforzamento del monitoraggio e della valutazione

Monitoraggio e valutazione sono strumenti irrinunciabili per migliorare la conoscenza sugli effetti della politica di sviluppo rurale e indicare alle amministrazioni le modalità di intervento più efficienti ed efficaci. Il rafforzamento di questi strumenti e il loro utilizzo da parte delle amministrazioni interessate e degli *stakeholders* richiede una loro semplificazione ed evoluzione. In primo luogo, va superata la convinzione che tutto il sistema di monitoraggio e valutazione debba girare attorno a una lista comune di indicatori, seppure semplificata. L'esperienza di questi anni ha dimostrato come non esistano indicatori aggregabili e/o confrontabili a livello comunitario a causa delle basi dati, delle metodologie e dei sistemi di raccolta inevitabilmente differenti e difficilmente allineabili tra i 27 Stati membri. Monitoraggio e valutazione devono continuare, tuttavia, a dimostrare la capacità degli interventi finanziati di raggiungere gli obiettivi definiti a livello comunitario, nazionale e regionale. Per far questo è indispensabile che si:

- superi l'approccio valutativo concentrato sul programma nella sua interezza e complessità;
- presti maggior attenzione a dimostrare gli effetti della politica di sviluppo rurale in particolare a livello territoriale. Tale approccio non esclude l'utilizzo di indicatori quantitativi, che non devono tuttavia essere per forza riconducibili a una lista comune;
- dia spazio all'analisi dei processi di cambiamento che la politica di sviluppo rurale attiva a livello settoriale e/o territoriale;
- sviluppino metodologie comuni, piuttosto che liste di indicatori comuni;
- presti attenzione al coinvolgimento degli *stakeholders* nei processi di valutazione e alla diffusione dei risultati con strumenti effettivamente utilizzabili;
- rafforzi il sistema Rete e lo scambio di esperienze tra amministrazioni coinvolte nei processi di valutazione e valutatori.

CAPITOLO 15

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULLA FUTURA PAC

Tutto lascia ritenere che la prossima politica agricola comunitaria sarà ancora basata sui due pilastri attuali: politiche di mercato/aiuti diretti e sviluppo rurale.

Anche per effetto dei vincoli internazionali il primo pilastro dovrebbe essere ancora principalmente costituito dal sostegno disaccoppiato ed in misura minore dagli strumenti di gestione dei mercati. A questi si affiancheranno le politiche di sviluppo rurale e probabilmente una politica di sostegno fondata sui criteri e sulle finalità dell'attuale articolo 68.

Per il primo pilastro la struttura portante sarà, quindi, il sostegno disaccoppiato ma verosimilmente la prossima riforma, a differenza delle precedenti, darà luogo ad una redistribuzione fra gli Stati membri delle risorse destinate agli aiuti diretti disaccoppiati.

Questa redistribuzione, se non ben ponderata, potrebbe creare delle sperequazioni tra gli Stati membri e fra i produttori. La scelta del parametro sul quale impostare la ripartizione degli aiuti diventa, dunque, di fondamentale importanza per assicurare un'equa e proporzionata distribuzione delle risorse tra gli Stati dell'Unione Europea.

In base agli orientamenti emersi sussiste la possibilità che venga assunto, quale unico parametro di ripartizione, il fattore superficie.

Una logica distributiva basata solo sull'estensione delle aziende agricole appare piuttosto rozza e non sembra idonea a cogliere la multiforme realtà dell'agricoltura comunitaria.

Rispetto a tutto il complesso sistema dei fattori produttivi che caratterizzano il sistema agricolo, questa prospettiva livella e svisciva le differenti agricolture europee in termini di lavoro, capitale, professionalità e valore delle produzioni.

È oggettivamente distorsivo un approccio che mette concettualmente sullo stesso piano agricolture diverse, nelle quali l'unità di superficie assume valori molto differenti a seconda dell'utilizzo che viene fatto del suolo.

La forza dell'agricoltura europea non risiede nella estensione delle aziende, ma soprattutto nel valore aggiunto, frutto del lavoro e delle capacità imprenditoriali maturate nel corso di una tradizione secolare che ha conferito alla produzione comunitaria una connotazione qualitativa unica al mondo. Questo *savoir faire* si manifesta, oggi, anche in una capacità di innovazione che consente ai produttori europei di reagire in modo efficace all'evoluzione della domanda dei consumatori.

Un regime dei pagamenti diretti impostato solo sul fattore superficie, non riconoscerebbe agli agricoltori comunitari nessuno degli altri fattori intrinseci della produzione assumendo, in sostanza, solo l'estensione della produzione agricola di uno Stato membro.

Non verrebbe riconosciuto il valore dato dalla qualità delle produzioni, dal lavoro, dalla tradizione e dalla sostenibilità ambientale e sociale.

Occorre anche chiedersi se una politica di aiuti diretti basata su un criterio così semplicistico abbia bisogno di essere elevata al grado di politica comunitaria.

Infatti, non è necessaria una politica comune per erogare un aiuto al reddito (di entità modesta) calcolato esclusivamente sulla superficie agricola tralasciando tutti gli altri fattori che caratterizzano l'agricoltura come attività economica e di servizi per la comunità.

Il valore aggiunto della PAC e la sua stessa giustificazione dovrebbero essere il raggiungimento di maggiori e migliori risultati rispetto a qualsiasi sistema di politica nazionale.

L'altro strumento fondamentale del primo pilastro è rappresentato dalla politica di gestione dei mercati.

Sebbene in passato le misure di gestione abbiano svolto un ruolo importante e fondamentale per gli equilibri dei mercati, è necessario sottolineare quanto sia imprescindibile che la prossima PAC prenda in esame nuovi strumenti adeguati a gestire le sfide del prossimo futuro.

Il condivisibile smantellamento dei vecchi strumenti non può lasciare un vuoto di gestione. Sono necessarie nuove misure per governare le fasi congiunturali di crisi, ma anche misure che sappiano prevenirle.

La fase attuale, con l'apertura dei mercati e lo smantellamento delle vecchie reti di sicurezza, ci evidenzia quanto la filiera agroalimentare europea possa dipendere dall'andamento della domanda mondiale e dalle variabili dell'economia planetaria. Al tempo stesso torna ad essere evidente, in assenza di strumenti di governo del mercato, quanto l'attività agricola sia vulnerabile in relazione agli andamenti climatici ed alla deperibilità del prodotto.

Gli agricoltori europei sono oggi esposti, in misura molto maggiore rispetto al passato, alla eventualità di crisi di mercato che possono compromettere la stessa esistenza delle aziende.

Dobbiamo introdurre, quindi, degli strumenti di gestione che siano in grado di prevenire le crisi e dobbiamo implementare una normativa di regolazione dei mercati più flessibile e diretta ad integrare il reddito dei produttori in presenza di situazioni di crisi di mercato.

La nuova PAC non può sottrarsi a questa sfida.

La riforma dovrà essere capace di produrre un nuovo strumentario di misure che consentano agli Stati membri, con flessibilità e sussidiarietà, di sviluppare politiche di prevenzione e gestione delle crisi aderenti alle singole realtà regionali e settoriali.

In merito al futuro del secondo pilastro della PAC, si considera di interesse strategico puntare ad una maggiore flessibilità nel perseguimento degli obiettivi, eliminando la rigida ripartizione delle misure per asse e ricercare una maggiore concentrazione tematica e territoriale degli interventi.

Inoltre, di vitale importanza per il nostro Paese sarà la possibilità di usufruire di una certa flessibilità nel funzionamento dei meccanismi finanziari dello sviluppo rurale. La regionalizzazione di tale politica in Italia rende fondamentale, per la massimizzazione della spesa e per una sua maggiore efficacia, la possibilità di poter gestire in maniera unitaria le risorse finanziarie assegnate alle Regioni per i programmi. Tale gestione unitaria potrà essere perseguita attraverso un piano finanziario unico o attraverso differenti modalità applicative delle norme sul disimpegno automatico (applicazione a livello nazionale anziché regionale).

Sarà necessario, peraltro, rivedere i rapporti tra lo sviluppo rurale e le altre politiche comunitarie evitando ogni possibile sovrapposizione con il primo pilastro della PAC (art. 68, OCM) e abbattendo gli alti costi amministrativi che la necessaria definizione dei meccanismi di demarcazione implica; il rapporto con il primo pilastro dovrebbe, inoltre, essere maggiormente improntato alla complementarità.

Infine, anche il rapporto con la politica di coesione va rafforzato attraverso un'integrazione strategica tra FEASR e Fondi strutturali, fermo restando l'attuale assetto delle competenze dei diversi strumenti finanziari. E' inoltre necessario, a tal fine, che tra i vari fondi non ci siano differenze sulle modalità di funzionamento e che si punti invece ad un'armonizzazione delle regole comuni, ivi comprese quelle relative all'ammissibilità delle operazioni e delle spese.

APPENDICE A

SINTESI DELLE POSIZIONI NEL DIBATTITO EUROPEO SUL FUTURO DELLA PAC

Nelle pagine seguenti si riportano le sintesi delle posizioni espresse all'interno del dibattito europeo sul futuro della PAC e, in particolare, sugli strumenti di gestione dei mercati e sui pagamenti diretti.

Tali sintesi ripropone quanto diffusamente descritto nella Parte II di questo documento.

Prospetto A.1 - Istituzioni UE

Chi	Pagamenti diretti					Competitività-mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento	(Qualità, food chain...)	(Rete sicurezza, assicurazioni...)
Proposta di conclusioni del Consiglio dell'Unione europea (Council of the European Union, 2009a)	SI, ma con alternative a dati e periodo di riferimenti storici attualmente in uso		COSA: sostegno al reddito e remunerazione beni pubblici COME: tenere conto specificità Stati membri/regioni/ settori e giovani agricoltori	Mantenimento due pilastri			
Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea (Council of the European Union, 2010)							Rete di sicurezza e strumenti integrativi di gestione del mercato (rafforzamento OP e interprofessione, trasparenza e miglior funzionamento catena agroalimentare)
Comunicato stampa del Consiglio dell'unione europea (Council of the European Union, 2009c)				“Crescita verde” come principale sfida per il secondo pilastro			
European Commission (2009a) DG AGRI (2009)	SI, con aggiustamenti		COSA: sostegno di base al reddito e remunerazione beni pubblici (ambientali e culturali) COME: Pagamento disaccoppiato di base + pagamento complementare per fornitura beni pubblici	Mantenimento due pilastri, maggiore attenzione alle interconnessioni tra pagamenti diretti, misure di mercato, sviluppo rurale			Meccanismo di intervento come “rete di sicurezza” di base

Prospetto A.1 - Istituzioni UE (segue)

Chi	Pagamenti diretti					Competitività- mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento		
Comagri-PE (Lyon, 2010)	SI (graduale passaggio da base storica ad aiuto forfetario)	SI (aiuti supplementari, base contrattuale, per azioni contro il cambiamento climatico)	COSA: competitività, sicurezza alimentare e commercio equo, fornitura beni pubblici di base, protezione ambiente e biodiversità, "crescita verde" COME: - aiuto a superficie; - possibilità di regionalizzare; - flessibilità agli Stati membri; - possibili aiuti accoppiati ridotti; - aiuto diretto ad ettaro suppl.re su base contrattuale per cambiamento climatico; - pagamento per aree svantaggiate (cofinanziato)		NO	Rafforzare posizione dei produttori nella catena alimentare (trasparenza, relazioni commerciali, pratiche commerciali, adeguamento norme concorrenza per aumentare dimensioni OP)	Rete di sicurezza minima Strumenti di reazione rapida alle crisi Nuovi strumenti finanziari

Prospetto A.2 - Studi commissionati dalla Commissione europea (CE) e dal Parlamento europeo (PE)

Chi	Pagamenti diretti					Competitività-mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento		
Buckwell (2009), PE	SI, ma da ridurre nel tempo		Sicurezza alimentare e beni pubblici derivanti da gestione terra e sviluppo rurale	Mantenimento dei due pilastri e rafforzamento del secondo	Non escluso	(Qualità, food chain...)	(Rete sicurezza, assicurazioni...) Misure di gestione del rischio nel primo pilastro
Bureau e Witzke (2010), PE	NON nella sua forma attuale	Due componenti: sostegno (disaccoppiato) al reddito e remunerazione per la produzione di beni pubblici	COSA: Beni pubblici (non precisamente individuati) e reddito (nella fase transitoria) COME: pagamenti per ettaro con un plafond basato sulle unità di lavoro. Flessibilità agli Stati membri nel determinare il plafond e nel trasferire fondi dalla componente reddito alla componente beni pubblici	L'estensione del cofinanziamento al Primo pilastro rende la divisione tra i due pilastri solo una questione amministrativa e gestionale	SI, con percentuali modulate (diversi livelli di cofinanziamento per diverse categorie di Stati membri)		Strumenti selettivi per gestione rischio slegati dai pagamenti diretti
Ecorys et al. (2008), CE	NO (<i>phasing out</i>)	Primo pilastro e quota considerevole secondo pilastro finanziati da bilancio degli Stati membri					Misure di mercato abolite. Finché presenti gestite e finanziate a livello comunitario
Nunez-Ferrer, Kaditi (2006) PE	NON nella forma attuale.	Pagamenti basati su bisogni aziendali e territoriali		Un pilastro di sostegno al reddito, sganciato dalla condizionalità; un altro pilastro per obiettivi specifici (ad es. adeguamento ai più elevati standard UE)			

Prospetto A.2 - Studi commissionati dalla Commissione europea (CE) e dal Parlamento europeo (PE) (segue)

Chi	Pagamenti diretti					Competitività- mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento		
Cooper et al. (2009) CE	Da ridurre nel tempo	Pagamenti selettivi finalizzati alla produzione di beni pubblici	Prevalentemente la produzione di beni pubblici europei	Rafforzamento del secondo pilastro tramite modulazione			(Rete sicurezza, assicurazioni...)
Zahrnt (2009), PE	<i>Phasing out</i>	Pagamenti orientati alla produzione di beni pubblici e alla gestione sostenibile dei terreni	Forte integrazione con altre politiche territoriali e regionali	Possibile creazione di un unico pilastro “land use”	Sì, modulato per aree e per PIL pro capite		
Chatellier (2009) PE	NO, Risorse per remunerazione servizi ambientali e rurali e per nuovi strumenti di gestione del rischio	SI, finanziati da parte degli attuali aiuti diretti	COSA: remunerazione servizi rurali e ambientali COME: commisurato al grado di servizio reso dall’azienda; con tetto aziendale fissato per tenere conto della forza lavoro agricola				Nuovi strumenti di gestione del rischio (assicurazioni su raccolti, <i>future</i> , assistenza alle organizzazioni dei produttori)

Prospetto A.3 - Studi indipendenti

Chi	Pagamenti diretti					Competitivita- mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento		
Presa di posizione da parte di un gruppo di economisti agrari (AA.VV., 2009)	NO, progressiva eliminazione del primo pilastro	Da definire. Aiuti non basati su comportamenti passati, ma su comportamenti futuri	Beni pubblici europei, soprattutto di tipo ambientale	Un unico pilastro ambientale: riorientamento dell'allocazione della spesa in tutte le linee del bilancio verso beni pubblici Europei	SI, per la produzione dei beni pubblici locali	Assicurare a tutti gli attori della filiera una remunerazione equa per il loro contributo	SI a rete di sicurezza; strumenti selettivi per gestione rischio (<i>futures</i> , <i>options</i>)
Bureau e Mahé (2008, 2009)	NON nella sua forma attuale	3 livelli: base (condizionato); aree svantaggiate; impegni ambientali	- 1 livello: pagamento base annuale, uguale per tutti (con condizionalità) - 2 livello: pagamenti (anche accoppiati) riservati ad aree svantaggiate - 3 livello: pagamenti specifici per conservazione ambientale e biodiversità nelle aree sensibili	Mantenimento di due pilastri	SI, per tutti i pagamenti diretti	Specifiche misure per la competitività	
Swinnen (2009)	NON nella forma attuale, in quanto inefficaci nel raggiungere gli obiettivi della PAC		Investimenti in ricerca e sviluppo, tecnologie "verdi" (ad es. per lotta cambiamento climatico e incremento produttività)				

Prospetto A.3 - Studi indipendenti (segue)

Chi	Pagamenti diretti					Competitività-mercati (Qualità, food chain...)	Gestione crisi (Rete sicurezza, assicurazioni...)
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento		
Swedish Institute for European Policy Studies (Brady et al, 2009)	<i>Breve periodo</i> SI	<i>Breve periodo</i> Livellare e riallineare gli aiuti (come alternativa alla modulazione)	<i>Breve periodo</i> Risparmi da usare per sfide Health Check. Mantenimento condizionalità	<i>Breve periodo</i> Mantenimento dei due pilastri. Da valutare dimensione e strumenti del secondo pilastro			
	<i>Lungo periodo</i> NO	<i>Lungo periodo</i> Nuove misure	<i>Lungo periodo</i> Sostegno a favore dell'innovazione, dello sviluppo e della divulgazione di nuove tecnologie	<i>Lungo periodo</i> Da valutare la fusione dei due pilastri			
Zahrnt (2008)	NO (phasing out entro 2020)	SI	COSA: produzione di beni pubblici europei. Obiettivi locali (paesaggio o regimi di pre-pensionamento) finanziati su bilanci nazionali	Spostare politiche sociali e territoriali da secondo pilastro ai fondi strutturali	SI, in funzione degli effetti di ogni misura (nazionali/transnazionali)		

Prospetto A.4 - Posizioni Stati membri

Chi	PU	Altri tipi di PD	Pagamenti diretti			Cofinanziamento	Competitività-mercati	Gestione crisi
Francia (CSO, 2007; Ministere de l'Agriculture et de la Pêche, 2006)	SI		COSA: sicurezza alimentare, sostegno per la concorrenza internazionale, occupazione aree rurali, equilibrio territori rurali, lotta ai cambiamenti climatici e miglioramento dell'ambiente.			NO, fortemente contraria	(Qualità, food chain...)	(Rete sicurezza, assicurazioni...) Favorevole a nuovi strumenti di gestione del rischio, schemi assicurativi, ecc.
Germania (Lindemann, 2009)	SI, ma completamente disaccoppiato		COSA: - protezione e stabilizzazione redditi - compensazione per costi più alti e riduzione della rete di protezione sui mercati - esternalità positive COME: pagamento regionalizzato legato alla superficie + envelope nazionale		Mantenimento dei due pilastri, rafforzamento del secondo pilastro per le nuove sfide ma non attraverso la modulazione (phased out dal 2013)			
Polonia (Centre for International Relations, 2009)	SI, ma maggiore armonizzazione a livello europeo e semplificazione <i>Phasing out</i>				Mantenimento due pilastri. Favorevole alla modulazione	NO		
Regno Unito (HM Treasury e DEFRA, 2005)		Eliminazione di tutti i pagamenti diretti			Focus su secondo pilastro	SI, maggiore sussidiarietà per i pagamenti agro-ambientali		

Prospetto A.4 - Posizioni Stati membri (segue)

Chi	Pagamenti diretti					Competività- mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento		
Romania (Romanian Ministry of agriculture, 2008; Luca, 2009)	SI, ma maggiore armonizzazione a livello europeo		Mantenimento occupazione aree rurali e livelli produttivi adeguati, sostegno agli agricoltori per la concorrenza internazionale				(rete sicurezza, assicurazioni...)
Olanda (Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, 2008)	NO	SI	COSA: graduale transizione (dal 2010 al 2020) verso un nuovo sistema di remunerazione per sicurezza alimentare, ambiente, paesaggio, benessere animale COME: pagamenti orientati a zone con svantaggi naturali o a agricoltori che operano con restrizioni all'attività agricola e/o che forniscono beni collettivi oltre i livelli minimi obbligatori	Eliminazione dei due pilastri e creazione di un unico Fondo di sviluppo agricolo/rurale europeo	SI	Incoraggiare la promozione della conoscenza e della innovazione	Safety net per calamità

Prospetto A.5 - Stakeholders (Rappresentanze mondo produttivo/sindacale, rappresentanti lavoro, consumatori, proprietari terrieri, ambientalisti)

Chi	Pagamenti diretti					Competitività-mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanziano e come	Pilastri della PAC	Cofinanziamento		
Gruppi ambientalisti (Birdlife et al. 2010)	NO	SI, pagamenti disaccoppiati per superficie, con importo stabilito a livello regionale/nazionale	COSA: beni pubblici ambientali COME: 5 schemi: (i) pagamento base; (ii) aree alto valore naturale; (iii) agricoltura biologica; (iv) misure agro-ambientali; (v) indennità Natura 2000	Possibile "pilastro ambientale"	SI	(Qualità, food chain...)	(rete sicurezza, assicurazioni...) Rafforzamento strumenti per le crisi ambientali e climatiche
Gruppo ambientalista (EEA, 2009)	NO nella attuale forma		Aziende ad "alto valore naturale" (AVN), aziende a bassa produttività, trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro	Ridimensionamento del primo pilastro in favore del secondo pilastro per finanziare misure agro-ambientali e per le aree svantaggiate che beneficiano le aziende HVN			
Organizzazioni di produttori (COFA-COGECA, 2008, 2010)	SI, pur modificando modalità di pagamento. Aggiustamento dei pagamenti diretti sulla base di criteri oggettivi comuni e semplificazione	Mantenimento dei pagamenti destinati alle zone svantaggiate e sostegno specifico agli agricoltori in circostanze ben determinate (art. 68)	COSA: fornitura beni e servizi pubblici (sicurezza alimentare, stabilità mercato, produzione sostenibile, occupazione nelle aree rurali) COME: adeguando gli aiuti a non meglio specificati criteri oggettivi	Mantenimento due pilastri, evitare un eccessivo rafforzamento del secondo pilastro. Abolizione della modulazione tra i due pilastri, importi di bilancio stanziati per l'intero periodo finanziario	NO	Specifiche misure per migliorare il funzionamento dei mercati e la loro stabilità, per rafforzare la posizione contrattuale degli agricoltori nella catena alimentare (anche attraverso il rafforzamento delle OP)	Reti di sicurezza per il reddito o regimi assicurativi, istituzione di mercati/contratti <i>future</i> , incentivi destinati agli Stati membri per migliorare le misure fiscali e l'accesso al credito

Prospetto A.5 - Stakeholders (Rappresentanze mondo produttivo/sindacale, rappresentanti lavoro, consumatori, proprietari terrieri, ambientalisti)

Chi	Pagamenti diretti					Competitività-mercati	Gestione crisi
	PU	Altri tipi di PD	Cosa finanzia e come	Pilastrini della PAC	Cofinanziamento	(Qualità, food chain...)	(Rete sicurezza, assicurazioni...)
CEJA - European Council of Young Farmers (CEJA, 2008a, 2008b; 2009)	I pagamenti storici hanno perso legittimità	Nuovi aiuti	COSA: sicurezza alimentare e agricoltura sostenibile, incoraggiare l'insediamento e la permanenza di giovani in agricoltura COME: Compensare gli alti standard produttivi richiesti agli agricoltori europei, basati sulla produzione aziendale e sulla capacità di creare lavoro nelle aree rurali			Sviluppare una strategia di cooperazione tra agricoltori e altri attori della catena agroalimentare	Strumenti innovativi nel I pilastro per la gestione del rischio e delle crisi e che offrono una "rete di sicurezza"
Industria agroalimentare CIAA (CIAA, 2008 e 2009)	SI, ma con passaggio verso aiuto forfetario	Mantenimento di alcuni pagamenti accoppiati		SI, primo pilastro competitività e mercato agricolo, secondo pilastro innovazione, diffusione nuove tecnologie dell'informazione, qualità, commercializzazione nelle aree rurali. Modulazione obbligatoria, previa valutazione d'impatto delle misure del secondo pilastro		Miglioramento del funzionamento della catena agroalimentare	SI a rete di sicurezza
Proprietari terrieri (ELO, 2008; ELO-BirdLife, 2010) e Fondazione di pubblica utilità per il sostegno agli investimenti rurali in Europa (RISE, 2009)		SI, soggetti a standard ambientali e di gestione dei terreni (ad esempio contratti pluriennali gestione terreni)	COSA: beni pubblici e servizi ambientali, vitalità aree rurali (turismo, spazi ricreativi)	Rafforzamento secondo pilastro			

APPENDICE B

LE POLITICHE DI SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA IN ALTRI PAESI

B.1 La politica agricola degli Stati Uniti

B.1.1 Il Farm Bill del 2008

L'attuale politica agricola degli Stati Uniti è basata sul *Food, Conservation, and Energy Act*³⁸, il *Farm Bill* del 2008 che copre un periodo di cinque anni, dal 2008 al 2012.

Il *Farm Bill* del 2008 ha mantenuto la struttura generale del *Farm Security and Rural Investment Act* del 2002 (comunemente chiamato *FSRIA* o *2002 Farm Bill*) ma ha apportato alcune modifiche ai *farm and commodity programs* ed ha aggiunto nuove misure su orticoltura, agricoltura biologica (titolo 10) e zootecnia (titolo 11), in particolare riguardanti le ispezioni delle carni bovine e avicole, l'etichettatura del paese di origine e la competitività del settore. Altri programmi introdotti con la nuova politica riguardano alcune modifiche al sistema assicurativo delle colture e l'assistenza in caso di disastri naturali (titolo 12), il mercato dei *futures* (titolo 13) e alcuni provvedimenti fiscali (titolo 15).

Più in dettaglio, il *Food, Conservation, and Energy Act* del 2008 è suddiviso in 15 titoli, a cui corrispondono i seguenti programmi e strumenti di sostegno:

- Titolo I – *Commodities*: sostegno al reddito di produttori di specifiche *commodities* (prevalentemente attraverso pagamenti diretti) nonché altri meccanismi di sostegno, inclusi l'acquisto dei prodotti lattiero-caseari, quote e barriere tariffarie per lo zucchero.
- Titolo II – Conservazione: conservazione ambientale, gestione sostenibile dei terreni agricoli.
- Titolo III – Aiuti agricoli e alimentari: sostegno alle esportazioni agricole, programmi di assistenza alimentare internazionale, obblighi in ambito WTO.
- Titolo IV – Nutrizione: programmi di distribuzione di alimenti e *commodities* e programmi di nutrizione e consumo alimentare.
- Titolo V – Credito agricolo: programmi a favore del credito in agricoltura.
- Titolo VI – Sviluppo rurale: misure a favore dello sviluppo rurale, inclusi programmi di pianificazione, studi di fattibilità, accesso alla banda larga, nonché il coordinamento con altre politiche locali, statali e federali in ambito rurale.
- Titolo VII – Ricerca: misure a sostegno della ricerca in campo agro-alimentare (in particolare sicurezza alimentare, biotecnologie e agricoltura biologica).
- Titolo VIII – Foreste: programmi USDA sulla silvicoltura, sulla gestione forestale e programmi agro-forestali.
- Titolo IX - Energia: misure a favore dei prodotti energetici di origine agricola.
- Titolo X – Orticoltura e agricoltura biologica: nuove misure relative alla produzione di ortofrutta e misure di sostegno per l'agricoltura biologica.
- Titolo XI – Zootecnia: nuove misure relative agli allevamenti, con l'introduzione di nuovi provvedimenti sulla certificazione, sulle ispezioni sanitarie, sul marketing dei prodotti zootecnici.
- Titolo XII – Assicurazione colture e assistenza in caso di disastri naturali: nuove misure relative alle assicurazioni sulle colture e assistenza specifica sulla gestione del rischio.
- Titolo XIII – *Commodity Futures*: nuove misure relative alla *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) e relative ad altri cambiamenti della legge vigente.
- Titolo XIV – *Miscellaneous*: programmi su argomenti vari non coperti dagli altri titoli, come quelli relativi agli agricoltori socialmente svantaggiati, sicurezza in agricoltura, ecc.
- Titolo XV – Commercio e disposizioni fiscali: nuovi provvedimenti riguardanti compensazioni

38 Il *Food, Conservation, and Energy Act* of 2008 è stato introdotto il 18 luglio 2008, Pub. L. No. 110-246, 122 Stat. 923 (2008).

e agevolazioni per la spesa relativa ad altri programmi (come quelli inclusi nei titoli 2, 4 e 9), l'assistenza supplementare per i disastri naturali ed altri provvedimenti.

Il *Congressional Budget Office* (CBO) ha stimato il costo totale del *Farm Bill* del 2008 in 284 miliardi di dollari per i cinque anni di programmazione (2008-2012): 42 miliardi di dollari per il sostegno alle colture (15%), 189 miliardi di dollari (67%) per i programmi nutrizionali, 24 miliardi di dollari (9%) per i programmi di conservazione ambientale e 22 miliardi di dollari (8%) per le assicurazioni culturali (CRS, 2008). La spesa per programmi supplementari per i disastri naturali, il commercio, l'orticoltura, le produzioni zootecniche, lo sviluppo rurale, la ricerca e gli altri programmi è stimato intorno ai 14 miliardi di dollari, mentre la spesa per agevolazioni e altri programmi assicurativi è stimata intorno ai 10 miliardi di dollari. Il costo reale del *Farm Bill* risulta comunque molto difficile da stimare, visto che il budget annuale disponibile per questa politica dipende dall'andamento dei prezzi annuali e dalle rese delle colture, nonché dai diversi prezzi target e dalle rese storiche, che in molti casi vengono stabilite a livello regionale (OECD, 2010).

Infine, nonostante negli stati Uniti i *Farm Acts* generalmente definiscono una serie di parametri e linee guida degli specifici programmi per un periodo di cinque-sei anni, il processo di definizione delle politiche agricole è relativamente continuo. Ad esempio, il Congresso ha recentemente approvato, attraverso un apposito testo di legge, un programma *ad hoc* di assistenza alle emergenze denominato *Reinvestment Act of 2009* (ARRA) dove, all'interno dei 789 miliardi di dollari stanziati per stimolare l'economia e favorire l'occupazione, circa 28 miliardi di dollari (3,5%) saranno investiti dall'USDA in programmi di assistenza nutrizionale (74%), di sviluppo rurale (16%), di conservazione e foreste (5%), di assistenza alle aziende agricole e commercio (5%).

B.1.2 Il sostegno al reddito e le misure di mercato: i "farm commodity programs"

Per quanto riguarda il sostegno al reddito degli agricoltori e le misure di mercato, la nuova politica agricola statunitense ha mantenuto la struttura del *Farm Bill* del 2002, estendendo i pagamenti diretti, i pagamenti anticiclici ed i prestiti di assistenza al mercato al periodo 2008-2012. Infatti, nell'ambito del *Food, Conservation, and Energy Act* del 2008, il sostegno al reddito e le misure di mercato sono assicurati dai *farm commodity programs*, che si basano su tre principali tipi di pagamento:

- pagamenti diretti, slegati sia dai livelli di produzione che dai prezzi dei prodotti. I pagamenti diretti sono fissati per ogni coltura e sono basati sulle superfici e produzioni storiche, indipendentemente dalla situazione produttiva attuale delle aziende beneficiarie (come avveniva con il *Farm Bill* del 2002). Questi pagamenti, riservati a frumento, mais, orzo, sorgo, avena, cotone, riso, soia, altri semi oleosi e colture proteiche, sono calcolati riferendosi all'85% della superficie di base per le annate 2008 e 2012, mentre nel periodo 2009-2011 il calcolo si riferisce all'83,3% della superficie base;
- pagamenti anticiclici (*Counter-cyclical payments*), utilizzati quando:
 - a. il livello dei prezzi scende al di sotto di un prezzo fissato (il *target price*);
 - b. il livello dei redditi agricoli scende al di sotto di un livello storico garantito.

In questo modo i pagamenti anticiclici forniscono un supporto agli agricoltori compensando la differenza tra il prezzo *target* (meno i pagamenti diretti) e l'effettivo prezzo di mercato. Quando il prezzo di mercato è più alto del prezzo *target*, i pagamenti anticiclici non vengono implementati. Come nel caso dei pagamenti diretti, per ricevere i pagamenti anticiclici gli agricoltori non sono obbligati a produrre nessuna delle *commodities* indicate, visto che la base di calcolo per questi pagamenti è legata alla superficie di base e alla produttività aziendale della coltura (*countercyclical*

programme payment yield). Rispetto al *Farm Bill* del 2002, l'attuale politica ha aggiornato i valori dei prezzi *target* e soprattutto ha esteso il numero dei prodotti interessati. Infatti, dal 2009 i pagamenti anticiclici sono disponibili anche per i legumi, ed in particolare per piselli, lenticchie e ceci (*small e large chickpeas*). I prezzi *target* sono stati mantenuti, per il periodo 2008-2009, sugli stessi livelli stabiliti dal *Farm Bill* del 2002, ad eccezione del cotone, per il quale il prezzo *target* è stato leggermente ridotto (-1,6%). Per il mais ed il riso i prezzi del precedente programmazione sono stati estesi anche al periodo 2010-2012. Al contrario, nello stesso periodo i prezzi *target* sono stati aumentati per le seguenti colture: grano (+6,4%), orzo (+17,4%), avena (+24,3%), sorgo (+2,3%) e soia (+3,4%). I valori di riferimento della superficie di base e della produttività aziendale delle colture sono rimasti invariati.

Tabella B.1 - I “target prices” dei pagamenti anticiclici (USD/t)

	2002 Farm Bill	2008 Farm Bill		
	2004 - 2007	2008	2009	2010 - 2012
Grano	144,0	144,0	144,0	153,2
Mais	103,5	103,5	103,5	103,5
Sorgo	101,2	101,2	101,2	103,5
Orzo	102,9	102,9	102,9	120,8
Avena	99,2	99,2	99,2	123,3
Cotone	1596,1	1570,9	1570,9	1570,9
Riso	231,5	231,5	231,5	231,5
Soia	213,1	213,1	213,1	220,5
Altri semi oleosi	222,7	222,7	222,7	279,6
Canna da zucchero	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Barbabietola da zucchero	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arachidi	545,8	545,8	545,8	545,8
Piselli	n.d.	n.d.	183,5	183,5
Lenticchie	n.d.	n.d.	282,5	282,5
Ceci (small)	n.d.	n.d.	228,4	228,4
Ceci (large)	n.d.	n.d.	282,5	282,5

Fonte: elaborazioni OECD (2010) su dati USDA

I prestiti di assistenza al mercato (*Marketing Assistance Loan Program*) offrono finanziamenti transitori, assicurando un ulteriore sostegno ai redditi quando i prezzi scendono sotto una determinata soglia. Questi programmi prevedono la possibilità da parte dei produttori di ricevere dal Governo un prestito ad un tasso specifico per unità di produzione, usando la produzione come garanzia. L'obiettivo principale di questi strumenti è assicurare una protezione finanziaria nei momenti di massima necessità di credito degli agricoltori (ad esempio durante la raccolta) e, allo stesso tempo, consentire agli agricoltori di stoccare i prodotti e scegliere di vendere in un momento successivo, quando i prezzi generalmente sono più alti. In alternativa i produttori possono scegliere di ricevere i *Loan Deficiency Payments*, quando il prezzo di mercato è più basso del prezzo fissato per la *commodity*, evitando di prendere il prestito per poi ripagarlo. A differenza dei pagamenti anticiclici, i *Marketing Assistance Loan Programs* sono pagati sui livelli di produzione corrente dello specifico prodotto e sono stabiliti a livello locale (*county*). I prodotti che hanno diritto a questo tipo di assistenza includono tutti quelli dei pagamenti diretti e dei pagamenti anticiclici, a cui si aggiungono il cotone ELS³⁹, la lana, il mohair e il miele. Il *Farm Bill* del 2008 ha modificato il livello ed i limiti dei pagamenti, ed ha incluso alcune colture tra quelle aventi diritto ai prestiti di assistenza al mercato.

Il sostegno assicurato dai *farm commodity programs* rappresenta la parte più consistente del

39 Cotone extra-long staple, che però non ha diritto ai “loan deficiency payments”.

Farm Bill. Secondo recenti stime negli ultimi anni cinque colture (mais, grano, cotone, riso e soia) hanno concentrato più del 90% dei pagamenti relativi alle commodities (Titolo 1 del *Farm Bill* 2008) (Monke, 2008).

Le principali modifiche apportate dal *Farm Bill* del 2008 riguardano, oltre all'aggiustamento dei prezzi target e dei tassi dei prestiti per alcune *commodity*, l'introduzione di un programma sui redditi agricoli, implementato a partire dal 2009, denominato ACRE (*Average Crop Revenue Election*).

Box B.1 - Il programma "ACRE"

ACRE è un programma opzionale basato su pagamenti anticiclici che, a differenza degli altri programmi, mira a proteggere i produttori dalla diminuzione dei loro redditi indipendentemente dalla causa di questa diminuzione (declino dei prezzi, riduzione della produttività o una combinazione dei due fattori). Il programma, operativo dalla campagna 2009/2010 fino alla campagna 2012/2013, è relativo ad una specifica coltura e può essere utilizzato come un'alternativa ai pagamenti anticiclici (ai quali l'agricoltore deve rinunciare) e comporta una riduzione del 20% dei pagamenti diretti ed una riduzione del 30% dei prestiti di assistenza al mercato. Più in dettaglio, un produttore ha diritto ai pagamenti ACRE quando:

- i redditi della coltura sono inferiori ad un determinato reddito stabilito a livello statale "*state revenue guarantee*";
- i redditi della coltura sono inferiori al valore di riferimento aziendale "*farm's benchmark revenue*".

I pagamenti ACRE sono calcolati sulla superficie effettivamente coltivata con la coltura, a differenza dei pagamenti diretti e dei pagamenti anticiclici, per i quali viene usata la superficie storica. Un'altra caratteristica dei pagamenti ACRE è la variabilità del reddito di riferimento ("*moving income support level*"), mentre nelle tradizionali forme di sostegno generalmente si stabiliscono valori fissi di reddito. Infatti, il livello di reddito utilizzato per il calcolo si basa sui prezzi e le rese dell'anno immediatamente precedente, anche se per evitare rapidi aumenti o diminuzioni all'interno del programma il livello di reddito garantito può variare, sia in positivo che in negativo, al massimo del 10% tra un anno e il successivo.

Fonte: OECD (2010) e European Commission (2009)

Ulteriori innovazioni riguardano la possibilità di ricevere i pagamenti diretti anche per colture non incluse nel programma⁴⁰, nuove restrizioni per l'utilizzo dei suoli agricoli a scopi residenziali e l'eliminazione del sostegno alle aziende con una superficie inferiore ai 10 acri.

Il nuovo *Farm Bill* ha imposto nuove condizioni relative ai *farm commodity programs* determinando non solo il diritto al sostegno, ma anche il massimo importo di pagamenti percepibili da un singolo agricoltore. Queste revisioni in alcuni casi hanno imposto limiti più severi, mentre in altri casi le condizioni risultano meno stringenti che in passato.

Per quanto riguarda le condizioni più stringenti rispetto al passato, il *Farm Bill* del 2008 stabilisce un tetto di 40.000 dollari per i pagamenti diretti e di 65.000 dollari per i pagamenti anticiclici come massimo di pagamenti consentiti. Inoltre, se il reddito lordo (AGI, *Adjusted Gross Income*) non aziendale (non derivante dall'attività agricola) supera i 500.000 dollari (media di tre anni), nessun programma è consentito (pagamenti diretti, pagamenti anticiclici e prestiti di assistenza al mercato). Al contrario, i produttori agricoli con un alto reddito, ovvero con un reddito lordo (AGI) superiore ai 750.000 dollari derivante dall'attività agricola, non possono ricevere i pagamenti diretti ma possono beneficiare dei pagamenti anticiclici e dei prestiti di assistenza al mercato. Infine, è stata eliminata la regola denominata *three entity rule*, che consentiva ai singoli beneficiari di rad-

⁴⁰ Questa innovazione è conosciuta come "*Planting flexibility*". I beneficiari dei pagamenti diretti comunque non possono coltivare frutta, verdura e riso a meno che queste colture non siano state tradizionalmente coltivate in azienda.

doppiare i pagamenti ricevuti nel caso di interessi di proprietà multipli ed è richiesta l'attribuzione diretta dei pagamenti ad una persona fisica vivente.

Le regole meno stringenti rispetto al passato riguardano l'eliminazione dei limiti per i prestiti di assistenza al mercato.

B.1.3 Gestione del rischio: le assicurazioni e i pagamenti per i disastri naturali

Negli Stati Uniti il Governo federale fornisce ai produttori agricoli sussidi per la copertura dei costi assicurativi per far fronte alle diminuzioni di reddito derivanti da disastri naturali, dalla volatilità dei prezzi e dalle crisi economiche. In particolare, nell'ambito del principale programma assicurativo per le coltivazioni, il *Federal Crop Insurance Program*, i produttori hanno la possibilità di selezionare il tipo di assicurazione, ovvero basata sul reddito o sulla produttività, in modo da ricevere un pagamento aggiuntivo quando i livelli di reddito o di produttività scendono al di sotto di un determinato livello. Negli ultimi anni un numero sempre maggiore di assicurazioni si è basata sul reddito, una strategia che consente di far fronte sia alle crisi di produttività che di prezzo.

La partecipazione a questo programma da parte dei produttori è volontaria, e l'assicurazione sulle colture è fornita da compagnie assicurative private, mentre il costo governativo del programma è legato ai sussidi ai produttori, alle indennità assicurative e ai rimborsi alle aziende private che forniscono il servizio.

Questo programma assicura una copertura totale nel caso di disastri naturali (quando i produttori raggiungono una produttività o un reddito pari al 50% di quello atteso) ed una copertura parziale, ovvero con la partecipazione finanziaria degli agricoltori, quando il livello della produttività e del reddito sono pari al 75-85% di quelli attesi.

Il costo medio annuale di questi programmi assicurativi per il Governo federale nel periodo 2004-2008 è stato di circa 3,7 miliardi di dollari. Nel 2008 il costo totale è ammontato a 4,4 miliardi di dollari, di cui l'84% (3,7 miliardi di dollari) sono stati impiegati per i pagamenti legati a compagnie assicurative private per l'attuazione del programma, mentre i restanti 732 milioni sono stati utilizzati per le indennità ai produttori (OECD, 2010).

Le assicurazioni sono state tradizionalmente gestite da atti legislativi diversi dai *Farm Acts*, anche perché queste misure non sono soggette a periodiche ri-autorizzazioni come le altre misure agricole. Nonostante ciò, il *Farm Bill* del 2008 ha formalizzato misure *ad hoc* per consentire l'assistenza ai produttori attraverso la creazione di un fondo denominato *Trust Fund* (3,8 miliardi di dollari) per finanziare nuovi programmi in caso di disastri naturali nel periodo 2008-2011.

Il maggior programma finanziato da questo fondo è SURE (*Supplemental Revenue Assurance Program*) ed è stato implementato per un'assistenza specifica per le aziende localizzate in zone particolarmente vulnerabili e soprattutto soggette a imprevisti cali di redditività dovuti a condizioni meteorologiche avverse. A differenza degli altri programmi, SURE consente una copertura assicurativa per l'intera azienda agricola e per tutte le colture coltivate in azienda, stabilendo un pagamento pari al 60% della differenza tra il reddito *target* ed il reddito effettivo dell'agricoltore. Il reddito *target* è calcolato sulla base della copertura assicurativa selezionata dall'agricoltore.

Gli altri quattro programmi autorizzati nell'ambito del *Farm Act* del 2008 sono stati finanziati con l'obiettivo di assicurare un'assistenza ai produttori zootecnici, ai frutticoltori, ai foraggicoltori e ai vivaisti fino al 2011:

- il *Livestock Indemnity Payments Program* compensa gli allevatori fino al 75% del valore di mercato delle perdite dei capi allevati dovute a disastri naturali;
- il *Livestock Forage Disaster Program* è stato implementato per assistere gli allevatori che col-

tivano foraggi o che hanno pascoli in caso di siccità;

- il *Tree Assistance Program* consente ai produttori con vivai o produzioni frutticole di ricevere un pagamento pari al 70% dei costi di reimpianto a seguito di disastri (fino a 100.000 dollari all'anno per produttore);
- *Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees and Farm Raised Fish Program*, per il quale è disponibile un budget di 50 milioni di dollari per compensare i produttori in caso di disastri naturali non coperti dagli altri programmi.

B.2 Lo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti in Svizzera

B.2.1 L'attuale sistema dei pagamenti diretti e le motivazioni della revisione

A seguito di una mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale ha presentato una relazione sull'ulteriore sviluppo dei pagamenti diretti in Svizzera, per permettere al Parlamento elvetico di valutare la necessità di procedere ad un loro adeguamento nell'ambito di una prossima tappa della riforma della politica agricola.

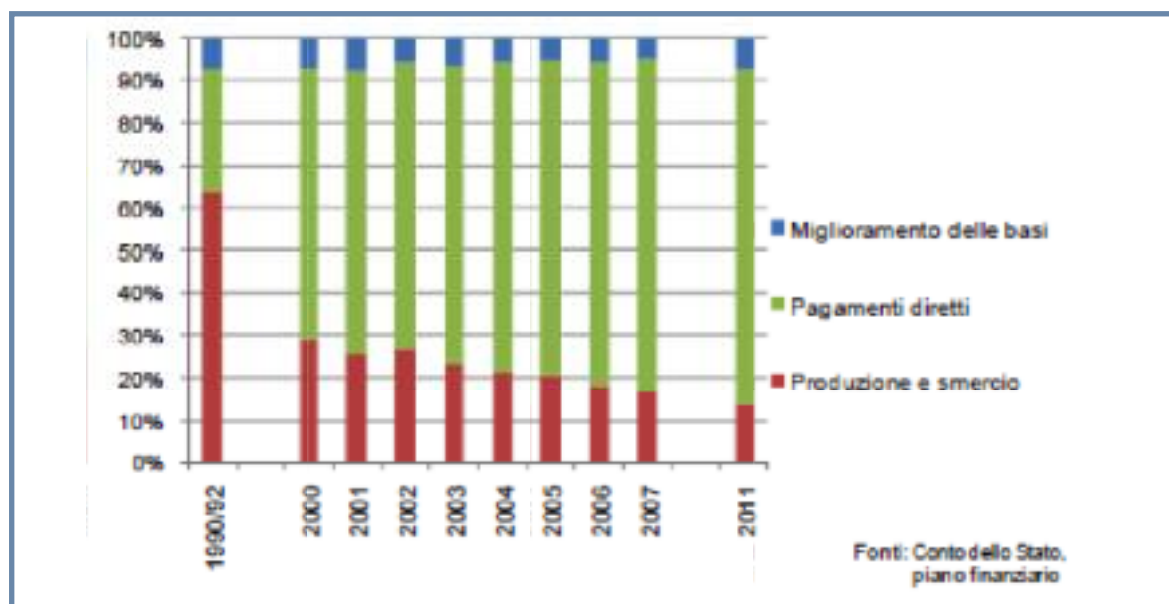
A partire dagli anni '90 la Svizzera ha avviato un progressivo disaccoppiamento degli aiuti, attraverso la riduzione/eliminazione dei prezzi garantiti, e ha proceduto ad una graduale riduzione del sostegno garantito dal mercato (fig. B.1). I pagamenti diretti sono stati, inoltre, vincolati alla prova del rispetto delle norme di carattere ecologico (*Prestation écologiques requises - PER*), più stringenti di quelli individuati nella condizionalità applicata dall'UE, anche se relativi a un numero più ristretto di ambiti (Barth, 2010). La quarta tappa di questa riforma della politica agricola svizzera, denominata Politica agricola 2011 (PA 2001), prevede un'ulteriore riduzione del sostegno dei prezzi e la soppressione delle restituzioni alle esportazioni, con il trasferimento dei fondi liberati ai pagamenti diretti. Nel dibattito in corso è così emersa la necessità di riflettere sulla validità della strada intrapresa e sull'adeguatezza dell'attuale sistema per il raggiungimento dei sei obiettivi fondamentali della politica agricola (sanciti dall'art. 104 della Costituzione) al fine di permettere il loro adeguamento nell'ambito della PA 2015.

- i sei obiettivi fondamentali della politica agricola sono:
- garanzia dell'approvvigionamento della popolazione;
- salvaguardia delle basi vitali naturali;
- cura del paesaggio rurale;
- occupazione decentrata del territorio;
- promozione del benessere degli animali;
- garanzia del reddito.

Il sistema dei pagamenti diretti attualmente vigente in Svizzera intende promuovere la fornitura di prestazioni di interesse generale da parte dell'agricoltura (sancite dall'art. 104 della Costituzione) e forme di conduzione rispettose dell'ambiente. Per poter beneficiare dei pagamenti diretti occorre fornire la prova che le esigenze ecologiche siano rispettate. I pagamenti sono inoltre vincolati al rispetto della normativa sulla legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali e delimitati sulla base di criteri strutturali e sociali. I pagamenti si distinguono in pagamenti diretti generali e pagamenti diretti ecologici. I pagamenti diretti generali si suddividono in contributi alla superficie rivolti alla gestione globale delle aree di pianura e di montagna e in contributi riservati alle regioni di montagna e collinare tesi a compensare le difficoltà produttive. I pagamenti diretti ecologici si rifanno a prestazioni ecologiche (pratiche che vanno al di là della PER, promozione della biodiversità, salvaguardia della struttura tipica del paesaggio,

promozione del biologico, estensivazione) e a questioni relative alla zootecnia (sistemi di stabulazione rispettosi degli animali, promozione del pascolo regolare, cura dei pascoli alpini, ecc.).

Figura B.1 - Evoluzione della ripartizione dei fondi tra i tre limiti di spesa



Dalla relazione presentata dal Consiglio federale (2009) emerge come il sistema attuale dei pagamenti diretti sia stato efficace nel raggiungimento solo di parte degli obiettivi, ma, soprattutto, emerge come gli attuali pagamenti diretti non sempre siano coerenti con gli obiettivi prefissati, dando vita a falsi incentivi e ad effetti indesiderati. Inoltre, la relazione ha messo in luce come non sempre gli obiettivi siano chiaramente definiti e come il disaccoppiamento da solo non garantisca l'efficacia e l'efficienza nella fornitura di beni pubblici alla società. Si propone allora un ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti teso a orientarli maggiormente verso obiettivi concreti (*targeting*) e a calcolare il loro ammontare e la loro durata in modo raggiungere l'obiettivo predefinito (*tailoring*) evitando sovra compensazioni.

B.2.2 Il nuovo sistema dei pagamenti diretti

L'idea di fondo del nuovo concetto dei pagamenti diretti è individuare obiettivi concreti e verificabili e definire una misura specifica per ciascun obiettivo, in modo da migliorare l'orientamento verso gli obiettivi dei singoli strumenti. Ciò consente di impostare i pagamenti diretti in modo efficace ed efficiente.

Si è così proceduto ad individuare le prestazioni d'interesse generale dell'agricoltura (che sono quelle indicate nell'art. 104 della Costituzione) e per ciascuna di esse è stato definito uno o più obiettivi. Il raggiungimento di ciascun obiettivo è affidato a una misura specifica. Si perviene così alla individuazione di cinque diversi contributi di base (sottolineati in tab. B.2), finalizzati a promuovere e a garantire nel lungo termine la fornitura di servizi di interesse generale da parte dell'agricoltura; a questi si affiancano misure supplementari e altri strumenti (in corsivo in tab. B.2) con i quali si intendono raggiungere obiettivi non perseguiti dai contributi di base e, al contempo, garantire uno sviluppo socialmente sostenibile (fig. B.2).

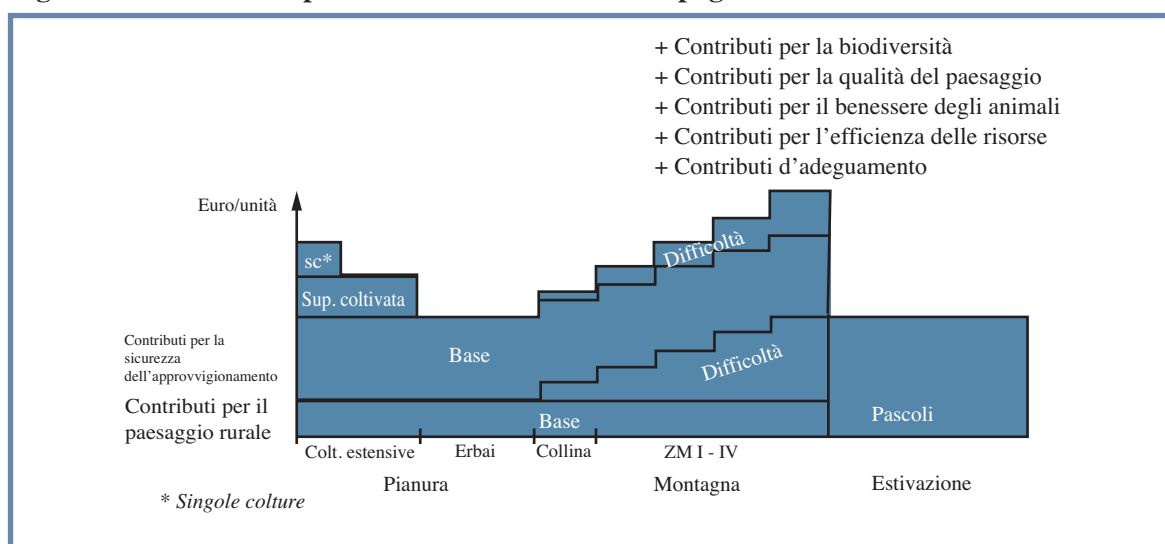
Tabella B.2 - Obiettivi e misure del nuovo sistema dei pagamenti diretti in Svizzera

Prestazione	Obiettivo	Provvedimento
Garanzia dell'approvvigionamento della popolazione	- Mantenimento dell'attuale capacità produttiva e di colture strategicamente importanti	- <u>Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento</u>
	- Conservazione di sufficienti terreni coltivabili fertili	- <i>Misure per la protezione dei terreni coltivabili</i>
Salvaguardia delle basi vitali naturali	- Salvaguardia e promozione della biodiversità	- <u>Contributi per la biodiversità</u>
	- Utilizzazione sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua, aria	- <i>PER, progetti regionali a favore dell'ambiente e contributi temporanei per l'efficienza delle risorse</i>
Cura del paesaggio rurale	- Preservazione dell'apertura del paesaggio rurale	- <u>Contributi per il paesaggio rurale</u>
	- Salvaguardia e incentivazione della diversità del paesaggio	- <u>Contributi per la qualità del paesaggio</u>
Occupazione decentrata del territorio	- Definizione degli obiettivi a livello cantonale	- <i>Promozione mirata attraverso gli aiuti agli investimenti</i>
Benessere degli animali	- Ampia adesione a sistemi di detenzione particolarmente rispettosi degli animali	- <u>Contributi per il benessere degli animali</u>
Garanzia del reddito	- Garanzia della fornitura a lungo termine delle prestazioni	- <i>Regolazione attraverso l'importo dei pagamenti diretti riferiti alle prestazioni</i>
	- Garanzia di uno sviluppo socialmente sostenibile	- <i>Contributi d'adeguamento</i>

Fonte: Consiglio federale, 2009

I *contributi per il paesaggio rurale* mirano a preservare le aree rurali grazie alla gestione globale delle superfici agricole e alpine. I contributi sono composti da una componente di base, una componente legata allo svantaggio (montagna/collina e declività) e una componente legata al pascolo estivo (tab. B.3).

Figura B.2 - Strumenti previsti nel nuovo sistema dei pagamenti diretti in Svizzera



Fonte: Barth, 2010

La componente di base è rappresentata da un importo di uguale ammontare unitario versato per tutta la SAU, indipendentemente dalle differenze climatiche e altimetriche e garantisce la gestione delle superfici pianeggianti nella zona di pianura. La componente legata alle difficoltà

compensa gli svantaggi di cui soffrono le zone pianeggianti nelle regioni collinari e montane e le zone declive (anche di pianura). Entrambi i tipi di difficoltà vengono compensate con un aiuto ad ettaro di SAU che aumenta in funzione della zona e della declività. La componente legata al pascolo estivo non è versata in relazione alla superficie ma al normale carico di bestiame.

Tabella B.3 - Componente dei contributi per il paesaggio rurale

Tipo	Impostazione	Obiettivo
Componente di base	Pagamento uniforme in tutte le zone per ettaro di SAU	Gestione globale delle superfici nella zona di pianura
Componente legata alla difficoltà	Pagamento che aumenta a seconda della zona e della declività, differenziato per ettaro di SAU	Gestione globale delle superfici, nella regione di montagna, in quella collinare e nelle zone declive
Componente legata al pascolo estivo	Pagamento per carico normale estivo	Gestione della regione di pascolo estivo

Fonte: Consiglio federale, 2009

I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento hanno l'obiettivo di mantenere la capacità produttiva per far fronte ad eventuali crisi di approvvigionamento. La componente di base mira a coprire i costi supplementari derivanti da un'utilizzazione più intensiva del terreno rispetto alla gestione estensiva nelle zone di pianura (tab. B.4). La componente legata alla difficoltà compensa gli svantaggi climatici e topografici dell'utilizzazione più intensiva rispetto alla pianura. Il pagamento per le superfici coltivate mira a compensare gli svantaggi derivanti dall'utilizzazione a pieno campo rispetto a quella ad erbaio mediante una differenziazione del pagamento. Mentre le prime tre componenti sono indipendenti dal tipo di produzione, la quarta, ovvero il pagamento legato alla coltura, promuove la produzione di colture strategicamente importanti (semi oleosi, barbabietola da zucchero, sementi).

Tabella B.4 - Contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento

Tipo	Impostazione	Obiettivo
Componente di base	Pagamento uniforme in tutte le zone per ettaro di SAU	Utilizzazione del potenziale naturale di produzione nella zona di pianura
Componente legata alla difficoltà	Pagamento per zona, differenziato per ettaro di SAU	Utilizzazione del potenziale naturale di produzione nella regione di montagna e in quella collinare
Componente legata alla superficie coltivata	Pagamento uniforme in tutte le zone per ettaro di superficie coltivata aperta	Salvaguardia dell'utilizzazione a pieno campo
Componente legata alla Singola coltura	Pagamento uniforme in tutte le zone, per ettaro di SAU di una coltura specifica	Mantenimento di colture strategicamente importanti

Fonte: Consiglio federale, 2009

I contributi per il paesaggio rurale e quelli per la sicurezza degli approvvigionamenti sono stabiliti in modo da compensare i costi medi non coperti dal mercato. Essi sono quindi fissati tenendo conto dei prezzi di mercato.

I contributi per la biodiversità intendono salvaguardare e promuovere la biodiversità attraverso un sistema di incentivi legati a standard qualitativi definiti. Sono previsti anche pagamenti modulari in funzione degli impegni per coloro che nell'ambito dell'attività agricola rinunciano all'uso di determinati prodotti fitosanitari o concimi minerali.

I contributi per la qualità del paesaggio intendono salvaguardare e sviluppare la diversità del paesaggio in Svizzera. Gli obiettivi vengono definiti per singolo progetto a livello regionale nel quadro di un processo partecipativo e intersettoriale. Le aziende ricevono un pagamento in funzio-

ne delle prestazioni dall'ente preposto alla realizzazione del progetto, che a sua volta riceve un contributo unico da parte della Confederazione.

I contributi per il benessere degli animali mirano ad ottenere un'adesione più ampia possibile a programmi di produzione più rispettosi degli animali. L'importo dei contributi varia in funzione dei costi specifici degli animali e dei ricavi sul mercato.

Strumenti per il raggiungimento di altri obiettivi - In questo ambito si collocano i contributi temporanei per l'efficienza delle risorse introdotti al fine di promuovere tecniche rispettose delle risorse e innovazioni aziendali. Si tratta di pagamenti temporanei tesi a ridurre le esternalità negative al fine di garantire uno sviluppo socialmente sostenibile. Sono pagamenti totalmente disaccoppiati e vincolati alla persona, che saranno progressivamente smantellati.

La protezione della fertilità del suolo e la salvaguardia dell'occupazione decentrata del territorio non implicano l'uso di incentivi ma vengono perseguiti, il primo, mediante un legame tra pianificazione del territorio e pagamenti diretti con l'obiettivo di ridurre l'incentivo a inserire i terreni agricoli in zone edificabili o a sigillarli (cioè coprire i terreni con materiale impermeabile quali asfalto o cemento), il secondo, attraverso la politica ordinaria regionale e/o interventi per il miglioramento strutturale.

Garanzia del reddito - Questo obiettivo deve essere visto come una funzione di controllo. I fondi erogati attraverso i diversi strumenti devono essere adeguati al tipo di prestazione (*tailoring*) e devono avere un importo tale da permettere all'agricoltore di fornire a lungo termine le prestazioni di interesse generale. Tali pagamenti saranno con molta probabilità di importo inferiore ai pagamenti diretti percepiti oggi. La differenza costituisce il pagamento per l'evoluzione sostenibile, vale a dire per il passaggio dall'attuale sistema di aiuti diretti al futuro sistema e sarà versata sotto forma di contributi d'adeguamento. Questi non sono legati alla fornitura di prestazioni ma sono legati al beneficiario e per un periodo limitato di tempo.

B.2.3 Criteri d'entrata e delimitazioni

I pagamenti diretti relativi alle prestazioni di interesse generale sono concessi sulla base dei seguenti criteri d'entrata:

- un volume minimo di manodopera (Unità Standard di Manodopera - USM), al fine di escludere le aziende hobbistiche e ridurre il costo di gestione di aiuti di entità irrisoria. In alternativa, il limite minimo di USM potrebbe essere sostituito da un importo minimo di pagamenti diretti. In tal modo non sarebbe più necessario stabilire quali aziende sostenere e quali no, con relativo contenimento dei costi amministrativi;
- la certificazione della formazione professionale agricola, al fine di garantire la qualità delle prestazioni;
- i pagamenti diretti sono concessi solo a gestori e ad aziende familiari contadine che gestiscono l'azienda per proprio conto e che assumono in proprio i rischi della gestione (sono esclusi dai pagamenti gli enti pubblici);
- il diritto al sostegno è limitato solo alle superfici aventi scopo agricolo. Di conseguenza, ha diritto al pagamento tutta la SAU ad esclusione di vivai, piante forestali, piante ornamentali e serre con fondamenta fisse;
- almeno il 50% del lavoro deve essere svolto da manodopera propria dell'azienda. A questo vincolo potrebbe essere aggiunta la condizione di una quota di manodopera propria della famiglia;
- il rispetto di massimali relativi agli animali;
- relativamente ai pagamenti diretti per superfici gestite per tradizione familiare all'estero, il

sostegno è versato nella misura del 75%. Sono del tutto esclusi i pagamenti per il paesaggio rurale e per la qualità del paesaggio.

Ai contributi di adeguamento si applicano i seguenti criteri di entrata e limitazioni:

- limite d'età: i contributi non sono concessi ai gestori che superano i 65 anni;
- limiti di reddito e di sostanza (la ricchezza personale): per motivi di opportunità sociale sono applicate riduzioni a partire da un determinato livello di reddito e di sostanza.

B.2.4 Determinazione dei fondi

La relazione del Consiglio federale non indica l'ammontare di risorse necessario a finanziare i pagamenti diretti riferiti alle prestazioni, in quanto dipende dall'andamento dei prezzi di mercato. I limiti di spesa dovrebbero essere fissati a cadenza quadriennale dal Parlamento sulla base delle risorse necessarie a garantire la fornitura delle prestazioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2004), *Agriculture and WTO*. Oxford press.
- AA.VV. (2008), *The 2008 Farm Bill: major provisions and legislative action*, Congressional Research Service, CSR report for congress. www.csr.gov.
- AA.VV. (2009), *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists*. <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>.
- AA.VV. (2010), *European Food Declaration. Towards a healthy, sustainable, fair and mutually supportive Common Agriculture and Food policy*. European Coordination Via Campesina, Friends of the Earth Europe, European Platform for Food Sovereignty, European Health and Agriculture Consortium, Attac, Austria.
- Barth L. (2010), "Le riflessioni in Svizzera su come modificare il sistema dei pagamenti diretti", *Agriregionieuropa*, anno 6, n. 20.
- Birdlife International (2008a), *Position Paper on the EU Budget Review. Adopted by the European BirdLifePartnership*. http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/-20080409_NG_11_contrib_1_en.pdf
- Birdlife International (2008b), *New Challenges, new CAP. BirdLife International's vision for the future of the EU Common Agricultural Policy*. <http://www.birdlife.org/eu/pdfs/CAP%20Brochure.pdf>
- BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements – EU group, WWF - World Wide Found for Nature (2010), *Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*, March.
- Brady M., Hojgard S., Kaspersson E., Rabinowicz E. (2009), "The CAP and Future Challenges", *European Policy Analysis*, 11-2009, Swedish Institute for European Studies.
- Buckwell A. (2009), *Elements of the post 2013 CAP*, European Parliament – Directorate General for Internal Policies, Bruxelles.
- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2008), *CAP reform beyond 2013: an idea for a longer view*, Notre Europe, Studies and Research, n. 64. <http://www.notre-europe.eu>.
- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2009), "CAP payments after 2013 and rural public goods", *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n. 4.
- Bureau J.C. e Witzke H.P. (eds) (2010), *The single payment scheme after 2013: new approach – new targets*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels.
- CEJA (2008a), *European young farmers' priorities for the CAP after 2013*, Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs.
- CEJA (2008b), *Declaration on Europe's Young farmers and the new market situation after 2013*, Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs.
- CEJA (2009), *Young Farmers And The Cap After 2013*, Declaration, Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs.
- Centre for International Relations (2009), *Polish Agriculture In The EU – A Broad Outline*, <http://www.csm.org.pl>

- CEPS (2010), *For a Sustainable, Competitive, and Greener EU Budget Integrating the Climate Change*, Final Report of a CEPS Task Force, Brussels.
- Chatellier V. (2009), *The reform of market regulation mechanism*, European Parliament – Directorate General for Internal Policies, Bruxelles.
- CIAA (2008), *Reaction to the Commission's Communication on the Health Check of the CAP*, Confederation of the Food and Drink Industry in the EU.
- CIAA (2009), *CIAA Priorities for the CAP after 2013*, Confederation of the Food and Drink Industry in the EU.
- Cioloș D. (2010a), *Quale agricoltura per l'Europa di domani? Invito a un dibattito pubblico*, Discorso dinanzi alla commissione agricoltura del Parlamento europeo, Bruxelles, 12 aprile.
- Cioloș D. (2010b), *Une agriculture dynamique, ce sont des territoires dynamiques*, Session Plénière du Comité des Régions de l'Union Européenne, Bruxelles, 14 Avril.
- Cioloș D. (2010c), *Libérons le potentiel de croissance de nos agricultures*, Conférence sur la Politique agricole commune après 2013, Copenhague, 26 Avril.
- Cioloș D. (2010d), *Je veux une PAC forte, efficace et équilibrée*, Conférence sur le débat public "La PAC post 2013" Brussels, 20 July.
- Commissione delle comunità europee (2009), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, COM(2009)591 definitivo, Bruxelles, 28.10.2009.
- Consiglio federale (2009), *Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti*, Berna.
- Cooper T., Hart K., Baldock D. (2009), *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London.
- Copa-Cogeca (2008), *Visioni per il futuro della politica agricola in Europa*, Dichiarazione in occasione del Congresso degli agricoltori europei, settembre.
- Copa-Cogeca (2010), *Il futuro della PAC dopo il 2013*, 4 maggio.
- Council of the European Union (2009a), *The Future of the CAP after 2013: direct payments - Adoption of Council Conclusions*, Brussels, 17 June.
- Council of the European Union (2009b), *Council Conclusions on the Commission Communication "A Simplified CAP – a success for all"*, 2994th Agriculture and Fisheries Council meeting, Brussels, 25 May.
- Council of the European Union (2009c), Press Release, 2986th Council meeting Agriculture and Fisheries Brussels, 14-16 December.
- Council of the European Union (2010a), *Future of the CAP: market management measures post 2013. Presidency conclusions, fully shared and endorsed by the future Belgian and Hungarian Presidencies*, 7451/1/10 REV 1, Brussels, 25 March.
- Council of the European Union (2010b), (9813/10 (Presse 124) Provisional version) 3014th Council meeting - Agriculture and Fisheries, Brussels, 17 May.
- CSO (2007), *Quels objectifs pour une politique agricole dans une perspective 2013?*, Conseil Supérieur d'Orientation et de Coordination de l'Economie agricole et agroalimentaire. Document adopté lors du CSO du 14/11/2007.

- DG AGRI (2009), *Why do we need a Common Agricultural Policy?* Discussion Paper by DG Agriculture and Rural Development, December.
- Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008), *European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook*.
- Ecorys – CPB – IFO (2008), *A Study on EU Spending*, mimeo, June, Rotterdam.
- EEA (2009), *Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective*, EEA Technical report No 12/2009, Copenhagen.
- ELO (2008) *The 21st Century Land Use Challenge*. European Landowner Organization. <http://www.elo.org/2008.php>.
- ELO-BirdLife (2010) *Proposals for the future CAP: a joint position from the European Landowners' Organisation and BirdLife International*, January. http://www.birdlife.org/eu/EU_policy/Agriculture/eu_agriculture_ELO_joint_proposal.html.
- Eurobarometer (2010), *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy. Summary Report*, Special Issue, 336, Brussels.
- European Commission (2009a), “The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation”, *Agricultural Policy Perspectives*, Brief n. 1, December.
- European Commission (2009b), *The New US Farm Bill: Zooming in on ACRE*, MAP Monitoring Agri-trade Policy, No. 01-09, February. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/index_en.htm.
- European Commission (2010), *The Common Agricultural Policy after 2013. Your ideas matter. Public debate*, Summary Report.
- Finnish Ministry of Agriculture and Forestry (2008), *The CAP after 2013. Views of the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry*, Helsinki.
- FNE (2008), *For a Common Agricultural Policy Reform guaranteeing the self-sufficiency in food for Europe, whilst respecting a natural balance*, France Nature Environment, http://www.fne.asso.fr/_includes/mods/kb_upload/File/agriculture/PAC/PAC_Plaquette_FNE.pdf.
- Groupe PAC2013 (2009), *Priorités des organisations du groupe PAC 2013 sur les choix de mise en oeuvre nationale du bilan de santé de la PAC*. http://www.pouruneautrepace.eu/en/wp-content/uploads/2009/02/priorites-mise-en-oeuvre-bilan-de-sante_0901191.pdf.
- HM Treasury e DEFRA (2005), *A Vision for the Common Agricultural Policy*, Department of Environment, Food and Rural Affairs and HM, Treasury, December, London.
- Iagatti M. e Sorrentino A. (2007), “La path dependency nel processo di riforma della PAC” *AgriRegioniEuropa*, 9.
- Land Use Policy Group - LUPG (2009), *Securing our Common Future through Environmentally Sustainable Land Management*, The Land Use Policy Group Vision for the Future of the CAP post 2013. <http://www.lupg.org.uk>.
- Lindemann G. (2009), *Die Europäische Agrarpolitik aus der Sicht des Bundes*, Presentation by federal state secretary Gert Lindemann on the Symposium “Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013” organised by University Hohenheim, the Ministry for Food and rural regions Baden- Württemberg, and Europe Direct Information Centre, Stuttgart, 4 December, Hohenheim, <http://www.bmelv.de/>

- SharedDocs/Reden/2009/12-04-LIEuropaeischeAgrarpolitik.html.
- Luca L. (2009), *Two extremes do not make one right, Romania and the reform of the CAP*, Romanian Center for European Policies.
- Lyon, G. (2010), *Progetto di relazione sul futuro della PAC dopo il 2013*, Commissione Agricoltura e sviluppo rurale, Parlamento europeo, 24 marzo.
- Matthews A. (2009), *The Future of the EU budget: Irish perspective*, Paper presented to The ESRI and FFS Annual Budget Perspective Conference, 13 October.
- Ministere de l'Agriculture et de la Pêche (2006), *Memorandum sur la mise en oeuvre et l'avenir de la Pac réformée*.
- Monke J. (2008), *Farm Commodity programs in the 2008 Farm Bill*, Congressional Research Service, CSR. <http://www.csr.gov>.
- Núñez Ferrer J., Kaditi E.A. (2006), *The EU added value of agricultural expenditure – from market to multifunctionality - gathering criticism and success stories of the CAP*, Report prepared by the Centre for European Policy Studies (CEPS) for the European Parliament, Specific contract No IP/D/BUDG/DG/CONT/FWF/2006-072/lot 3/C1/SC 3.
- OECD (2010), *Evaluation of agricultural policy reforms in the United States: a preliminary analysis*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, France.
- OECD (2010), *Agricultural Policies in OECD countries at a glance*.
- Paggi G., *Politica economica agraria dell'UE*, Edagricole.
- Potočnik J. (2010), *Can the CAP bring considerable benefits to our environment?*, 3rd Forum for the Future of Agriculture – The Economics and Politics of Food Security vs. Climate Change, Brussels, 16 March.
- Prime Minister's Office Sweden (2008), *Reforming the Budget, Changing Europe – Sweden's response to the Commission Communication*, Prime Minister's Office, Sweden.
- RISE-Task force su beni pubblici da terreni privati (diretta dal Prof. Allan Buckwell) (2009), *Rural Investment Support for Europe*, dicembre. <http://www.risefoundation.eu/publications.html>.
- Romanian Ministry of Agriculture (2008), *Romanian Position regarding the Health Check and the CAP reform*, Bucarest.
- Swinnen, J.F.M. (2009) *On the future of Direct Payments*, paper presentato al Workshop BEPA on "Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-run perspective", Brussels, 26th February.
- Wildlife and Countryside Link – WCL (2008), *Beyond the Pillars: Wildlife and Countryside Link's policy perspective on the future of the CAP*, March. http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/o/20080414_O_15_contrib_2_en.pdf.
- WWF – World Wildlife Fund (2008), *Reforming the CAP. WWF Vision for Rural Europe: 2013 and beyond*, November. www.wwf.org.
- Zahrnt V. (2008), *Reforming the EU's Common Agricultural Policy: Health Check, Budget review, Doha round*, ECIPE policy briefs, n. 6.
- Zahrnt V. (2009), *The budgetary aspects of the new CAP payments*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels.