FORUM INTERNAZIONALE
DELL'AGRICOLTURA E DELL'ALIMENTAZIONE

VERSO LA NUOVA PAC

LA RIFORMA DEL GIUGNO 2003 E LA SUA APPLICAZIONE IN ITALIA

A cura di
Fabrizio De Filippis

QUADERNO N. 4
FEBBRAIO 2004

Il presente volume è frutto di un gruppo di lavoro sulla riforma della Pac, attivato nel novembre del 2003, nell'ambito delle attività promosse dal Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione.
Al gruppo di lavoro, coordinato da Fabrizio De Filippis, dell'Università di Roma Tre, hanno partecipato:

Giovanni Anania
Università della Calabria

Giorgio Apostoli
Coldiretti, area economica

Gabriele Canali
Università Cattolica Sacro Cuore, Piacenza

Angelo Frascarelli
Università di Perugia

Andrea Fugaro
Coldiretti, area economica

Paolo Magaraggia
Coldiretti, rappresentanza a Bruxelles

Maurizio Reale
Coldiretti, responsabile rappresentanza a Bruxelles

Luca Salvatici
Università degli studi del Molise

Pietro Sandali
Coldiretti, responsabile area economica

Andrea Stoppa
Procom Agr

Inoltre, hanno collaborato al lavoro editoriale Irene Mercadante e Fiorenza Spalatro.

PRESENTAZIONE

Il quarto fascicolo della serie dei "Quaderni" del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione è interamente dedicato alla riforma della politica agricola comunitaria (Pac), approvata con il compromesso di Lussemburgo del 26 giugno 2003, dopo un anno di serrato dibattito in seno alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea.

Il volume, frutto di un lavoro collegiale di un gruppo di esperti, ha un duplice obiettivo: da un lato, descrivere, documentare e discutere le numerose novità introdotte con la riforma della Pac, attraverso una sistematica ricognizione del loro significato, delle loro implicazioni e delle questioni specifiche che esse sollevano in sede di applicazione concreta. Dall'altro, offrire una serie di spunti di riflessione per alimentare il dibattito in corso sulle scelte da compiere a livello nazionale, per applicare la nuova Pac nei tempi stabiliti.

Tali scelte, che vanno fatte entro il 1° agosto 2004, costituiscono un passaggio di importanza cruciale nel percorso verso la nuova Pac, anche perché l'insieme di decisioni da prendere, molto complesso e articolato, si inquadra nel contesto di una riforma che lascia alla competenza degli Stati membri margini di flessibilità notevolmente accresciuti rispetto al passato.

Alla luce del percorso della riforma, dalle prime proposte del luglio 2002 alle decisioni finali dell'anno successivo, si può ben dire che Bruxelles ha fatto la sua parte, utilizzando coraggiosamente la revisione di medio termine di Agenda 2000 per confezionare una riforma di alto profilo, ricca di potenzialità positive. Ora tocca agli Stati membri. Per quanto riguarda l'Italia, si tratta di un'occasione da non perdere, per sfruttare al meglio le numerose possibilità offerte dalla nuova Pac di poter essere ben adattata alle specifiche esigenze del nostro paese e agli obiettivi della politica agraria nazionale.

Il coordinatore scientifico
Fabrizio De Filippis

SOMMARIO

CAPITOLO 1
Introduzione pag. 7
1.1 Dalla revisione di medio termine alla "riforma Fischler" " 7
1.2 L'applicazione della riforma Fischler " 11

CAPITOLO 2
La riforma Fischler " 15
2.1 Una sintesi delle misure adottate " 15
2.2 Le scelte da compiere a livello nazionale " 19

CAPITOLO 3
Il nuovo regime di pagamento unico disaccoppiato " 23
3.1 Il disaccoppiamento: le motivazioni e gli effetti attesi " 23
3.2 Definizione e gestione dei diritti all'aiuto " 27
3.3 Gli importi del disaccoppiamento " 36
Appendice " 39

CAPITOLO 4
Le opzioni di disaccoppiamento parziale " 49
4.1 Le forme di disaccoppiamento parziale " 50
4.2 Seminativi " 51
4.3 Carni bovine " 55
4.4 Carni ovicaprine " 60
4.5 Le scelte degli altri Stati membri " 61

CAPITOLO 5
La regionalizzazione " 63
5.1 La regionalizzazione dei massimali nazionali (art. 58) " 63
5.2 La regionalizzazione del massimale regionale
e dei relativi pagamenti (art. 59) " 65
5.3 Considerazioni finali " 74

CAPITOLO 6
I pagamenti speciali dell'articolo 69 " 77
6.1 Le possibilità offerte dalla nuova misura " 77
6.2 Ipotesi di applicazione " 79

CAPITOLO 7
La modulazione degli aiuti diretti " 83
7.1 I precedenti della modulazione " 83
7.2 La modulazione nella riforma Fischler " 84
7.3 La modulazione nell'Unione Europea " 86

7.4 La modulazione in Italia pag. 91
7.5 Conclusioni " 102
Appendice " 103

CAPITOLO 8
La condizionalità " 105
8.1 La portata generale della condizionalità " 105
8.2 I contenuti specifici della condizionalità " 106
8.3 Problemi di applicazione " 111
8.4 Possibili effetti sulle aziende italiane " 114
8.5 Possibili collegamenti con altri interventi di politica agraria " 119
8.6 Un giudizio di sintesi " 120

CAPITOLO 9
Il Set-aside " 123
9.1 Set-aside e diritti di ritiro " 123
9.2 Il ruolo del Set-aside nella nuova Pac " 124

CAPITOLO 10
Lo sviluppo rurale " 127
10.1 La dotazione finanziaria e le procedure " 127
10.2 Le nuove misure " 131
10.3 Le modifiche alle misure esistenti " 143

CAPITOLO 11
Le modifiche delle Ocm conseguenti alla rifoma: le implicazioni per l'Italia " 149
11.1 Seminativi " 149
11.2 Riso " 156
11.3 Altre Ocm riformate " 159
11.4 Carni " 162

CAPITOLO 12
La riforma del settore lattiero " 165
12.1 Il sistema di sostegno attuale " 165
12.2 I contenuti della riforma " 166
12.3 Una valutazione di sintesi " 170
12.4 Le scelte da fare sul piano nazionale " 172

CAPITOLO 13
Le Ocm sotto riforma " 177
13.1 Olio d'oliva " 177
13.2 Tabacco " 183
13.3 Zucchero " 187

CAPITOLO 14
I vincoli esterni nel medio termine: l'allargamento, il bilancio, il Wto " 193
14.1 L'allargamento dell'Ue a 25 paesi " 193
14.2 I problemi di bilancio " 198
14.3 Le prospettive del negoziato agricolo nel Wto dopo la Conferenza di Cancun " 203

Riferimenti bibliografici " 211

CAPITOLO 1

Introduzione

1.1 DALLA REVISIONE DI MEDIO TERMINE ALLA "RIFORMA FISCHLER"

Dopo oltre un anno di dibattito, il 26 giugno 2003 i Ministri dell'agricoltura dell'Unione Europea, riuniti a Lussemburgo, hanno raggiunto un accordo che ha concluso la cosiddetta *revisione di medio termine* della politica agricola comune (Pac) prevista nel quadro di Agenda 2000. L'accordo delinea cambiamenti di portata notevole, come del resto era sempre stato nelle intenzioni del Commissario all'agricoltura Franz Fischler. Questi, infatti, aveva rivendicato fin dall'inizio la necessità di andare oltre il mandato della revisione di medio termine, dalla quale molti si aspettavano solo piccoli cambiamenti rispetto al percorso tracciato da Agenda 2000, per varare, invece, una riforma di alto profilo. Come è stato sottolineato più volte in altra sede [1], si tratta, in effetti, di una buona riforma, e non è azzardato affermare che essa sarà probabilmente ricordata come la più importante che la Pac abbia avuto nel corso della sua lunga e travagliata storia. Per questa ragione, e anche come riconoscimento alla tenacia e all'abilità negoziale mostrata dal Commissario, che l'ha fortemente voluta e portata a compimento, ci pare giusto parlare di "riforma Fischler".

Dopo decenni di fin troppo cauto e pragmatico gradualismo, siamo finalmente di fronte ad una riforma "vera", che è stata per molti una sorpresa: sia per i difensori dello *status quo*, spiazzati da un cambiamento che pensavano di potere rinviare o annacquare, come sempre accaduto in passato, sia per alcuni degli stessi sostenitori della rifor-

(1) Ci si riferisce a due articoli apparsi su *Campagna Amica* all'indomani della riforma (De Filippis 2003c e 2003d), sui quali si basa ampiamente questa introduzione, nonché su un opuscolo di valutazione "a caldo" della riforma stessa, uscito a brevissima distanza dall'accordo di Lussemburgo (Coldiretti 2003b).

ma che, pur auspicandolo, non facevano troppo affidamento su un esito come quello che si è verificato. La riforma Fischler, invece, spariglia le carte della vecchia Pac, scuotendola da quella che sembrava un'irrimediabile auto-referenzialità, e prepara il terreno per la sua evoluzione verso una politica agraria moderna, in grado di riaprire il dialogo e ristabilire la fiducia tra l'agricoltura e il resto della società.

I pilastri su cui si fonda la carica innovativa della riforma Fischler sono sostanzialmente tre: il "disaccoppiamento", la "modulazione" e la *cross-compliance* (condizionalità). Accanto a questi tre pilastri, si devono ricordare altri elementi, quali l'ulteriore "novità" di aver finalmente messo mano ad una riforma, sia pur cauta e graduale, del settore lattiero; una serie di nuove misure di tipo selettivo sullo sviluppo rurale e, soprattutto, un'accresciuta possibilità di gestione flessibile e mirata della Pac su base nazionale.

Il disaccoppiamento è l'idea di spostare il sostegno dal prodotto al produttore, sganciando l'erogazione degli aiuti per ettaro e per capo dalle produzioni cui sono attualmente associati. Il disaccoppiamento rappresenta l'elemento più innovativo della riforma, perché libera i produttori dalla "caccia ai sussidi", ri-orienta al mercato le loro scelte, rende gli aiuti pienamente compatibili con le regole Wto e, se ben gestito, dovrebbe ridurre il carico burocratico del vecchio sistema. Per gli agricoltori è sicuramente un buon affare: con il disaccoppiamento, infatti, essi riceveranno più o meno lo stesso ammontare di aiuti di prima, ma senza più alcun vincolo produttivo, e la maggiore libertà di scegliere se e cosa produrre in base alle convenienze del mercato consentirà loro una gestione aziendale più efficiente e redditizia.

La modulazione è un taglio (5% a regime) del complesso degli aiuti diretti della Pac, il cui gettito, redistribuito tra Stati membri con criteri che favoriscono i paesi a più alto tasso di ruralità, andrà ad aumentare la dotazione finanziaria delle politiche di sviluppo rurale: il cosiddetto "secondo pilastro" della Pac, da anni indicato come la frontiera verso cui spostare quote crescenti delle risorse impegnate nelle vecchie politiche di mercato. Oltre a riscuotere l'aumento di risorse derivante dalla modulazione, lo sviluppo rurale si arricchisce di un pacchetto di misure innovative molto interessante: qualità, benessere degli animali, *audit*, rispetto degli standard.

La *condizionalità* è l'idea, appunto, di *condizionare* il sostegno erogato agli agricoltori al rispetto di standard agroambientali, di sicurezza alimentare e di benessere degli animali, nonché al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche. Come vedremo, il modo in cui la condizionalità è stata inglobata nella riforma non sembra ge-

nerare vincoli molto stringenti per i produttori, ma si tratta di uno strumento fondante per la nuova Pac, giacché il principio del sostegno *condizionato* è l'unico giustificabile, alla lunga, agli occhi dei cittadini contribuenti, che finanziano quel sostegno con le tasse che pagano.

Nelle convulse trattative finali alla ricerca di un compromesso, qualche cosa si è perso della carica riformatrice - in verità ancora maggiore - del pacchetto inizialmente proposto da Fischler [2]. È stata cancellata l'ulteriore riduzione dei prezzi di intervento dei cereali; la portata finanziaria e l'effetto redistributivo della modulazione tra Stati membri sono stati attenuati; la condizionalità è stata resa meno stringente. Tuttavia, il pacchetto finale è rimasto sufficientemente robusto e coerente, e il suo grado di annacquamento è stato nel complesso modesto, molto più modesto di quanto ci si poteva attendere sulla base dell'esperienza passata; di gran lunga inferiore, ad esempio, a quanto avvenne con Agenda 2000, quando la necessità di raggiungere un accordo comportò l'approvazione di una riforma fragile e incompleta, fortemente mutilata rispetto alle proposte iniziali, che annunciava essa stessa, non a caso, l'esigenza di una revisione di medio termine (Inea 1999).

Tornando al "pacchetto Fischler", al di là dei suoi contenuti specifici, sui quali si può essere più o meno d'accordo, è fondamentale che una riforma sia stata decisa, anche perché ciò non era affatto scontato: vi era infatti un'opposizione pregiudiziale da parte di molti Stati membri, per i quali ogni decisione di lungo periodo andava rinviata al 2006, data di scadenza di Agenda 2000, limitando la revisione di medio termine a piccoli ritocchi. Non a caso, proprio il mantenimento dello *status quo* fino al 2006 era stata la condizione posta da Chirac alla vigilia del compromesso franco-tedesco di Bruxelles dell'ottobre 2002, con il quale si pose un limite alla spesa agricola per il periodo dal 2007 al 2013, come richiesto dalla Germania (De Filippis 2003a). È stato, invece, molto importante che la Pac sia stata riformata per tempo, in considerazione di tre questioni, alle quali erano associate altrettante scadenze incombenti, che in assenza di una decisione avrebbero costituito altrettanti fattori di incertezza.

La prima era la quinta Conferenza ministeriale Wto che si è poi regolarmente tenuta a Cancun (Messico) dal 10 al 14 settembre 2003: in assenza di una riforma della Pac, l'Ue vi sarebbe andata con le mani legate dal vecchio mandato negoziale definito da Agenda 2000, e

(2) Per una esauriente descrizione e valutazione delle proposte finali che la Commissione aveva presentato nel gennaio 2003, si veda Coldiretti (2003a).

sarebbe stata quindi costretta ad adottare una strategia puramente difensiva. La riforma, invece, ha dato respiro alla posizione negoziale dell'Ue, anche se, come è noto, le cose a Cancun non sono andate bene: la conferenza è fallita e l'Ue non è stata in grado di "vendere" la riforma delle proprie politiche agricole (De Filippis e Salvatici 2003). Al riguardo, nel capitolo 14 si analizzano le prospettive, non certo rosee, del negoziato agricolo dopo tale fallimento.

La seconda questione riguardava l'entrata nell'Ue di 10 nuovi Stati membri, allora annunciata e ormai davvero imminente (è prevista per maggio 2004), che in un Consiglio a 25 paesi avrebbe reso molto difficile raggiungere un accordo, in tempi ragionevoli, su una riforma seria della Pac. Inoltre, una riforma rinviata a dopo l'allargamento, con il conseguente spostamento del baricentro geo-politico degli interessi rappresentati in seno al Consiglio, avrebbe probabilmente finito col sacrificare gli interessi dei paesi e dei prodotti mediterranei.

La terza questione, forse la più importante, riguardava la minaccia costituita dal vincolo di bilancio: l'assenza di una riforma, con il disordine e l'incertezza che ne sarebbero derivati, avrebbe reso la Pac sempre meno sostenibile agli occhi dei contribuenti europei e, soprattutto, estremamente vulnerabile a tagli di bilancio indiscriminati. Ciò sarebbe potuto accadere già in occasione del negoziato, avviato a febbraio 2004 e attualmente in pieno svolgimento, sulla dotazione finanziaria del bilancio dell'Ue per il periodo 2007-13: un negoziato che in una Ue allargata sarà particolarmente complesso. Sebbene in tema di bilancio le certezze non siano mai granitiche, ora è sicuramente più difficile che la dotazione finanziaria di una riforma d'impianto forte e di lungo periodo, come quella decisa il 26 giugno 2003, possa essere rimessa in discussione in tempi brevi. Infatti, come si argomenta con maggior dettaglio nel capitolo 14, la spesa agricola, per adesso, è stata lasciata fuori dal negoziato sulla programmazione finanziaria, e ci sono tutte le premesse perché ne esca completamente indenne.

C'è dunque motivo di essere soddisfatti, ma non bisogna mollare la presa, giacché ora la riforma va applicata e gestita, in un processo che lascia ampi margini agli Stati membri e che, pertanto, va affrontato con molta attenzione.

Il pacchetto Fischler fornisce solo la base di partenza, ma è una buona base: per il lungo periodo, c'è tutto quel che serve a ridisegnare una politica agraria al passo con i tempi, in linea con gli interessi strategici del settore e gestibile in una Ue allargata; nel breve periodo, la riforma riduce il rischio di una frettolosa e indiscriminata resa dei conti in materia di Pac imposta dall'esterno, magari gestita dai Ministri delle finanze più che da quelli dell'agricoltura.

1.2 L'APPLICAZIONE DELLA RIFORMA FISCHLER

La Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 21 ottobre 2003 ha pubblicato i testi giuridici della riforma Fischler. Si tratta di un passaggio decisivo, che consolida in regolamenti l'accordo politico raggiunto a giugno 2003, ma non esaurisce il cammino necessario affinché la riforma divenga operativa. Il passaggio che ancora manca, e che va fatto entro il 1° agosto del 2004, è costituito da una serie di importanti decisioni che gli Stati membri sono chiamati a prendere su alcuni aspetti della riforma, nei non pochi punti in cui essa offre opzioni differenziate o margini di flessibilità per la sua applicazione concreta su base nazionale.

Questa forte flessibilità su base nazionale è una delle principali novità della riforma, che consente di guardare alla Pac in modo del tutto diverso rispetto al passato: non più una politica rigida e monolitica, scritta per intero a Bruxelles e trasferita agli Stati membri per un recepimento passivo e burocratico, bensì un arsenale di misure differenziate, da "interpretare" in modo selettivo e da adattare alle diverse esigenze nazionali. Il contenitore di queste opzioni è il cosiddetto "regolamento orizzontale" (il n. 1782 del 2003), in cui si definiscono i criteri di applicazione delle principali novità della riforma, ossia il disaccoppiamento, la modulazione e la *condizionalità*. I numerosi punti su cui è necessario discutere e prendere decisioni vengono sistematicamente affrontati nei capitoli successivi; qui ci si limita a richiamare i più importanti.

Un problema generale, che riguarda molte tra le scelte da compiere, è stabilire a chi spetta prendere le decisioni, dato che su molte di esse le Regioni potrebbero rivendicare la propria competenza. Su questo fronte è evidente che il metodo da seguire non può che essere la concertazione, insieme ad una equilibrata regia a livello nazionale: ciò per evitare sia il rischio di imporre a tutto il paese una regola unica, laddove regole differenziate potrebbero rivelarsi più utili, sia quello, opposto, di assistere ad un'eccessiva frantumazione territoriale della Pac.

Sul disaccoppiamento, la fase iniziale di applicazione è estremamente delicata, considerando che in essa vanno calcolati e distribuiti i diritti individuali all'aiuto - con i quali si determina *una volta per tutte* l'ammontare di sostegno che i singoli agricoltori riceveranno fino al 2013 - e vanno definiti l'ammontare e i criteri di utilizzazione della cosiddetta "riserva nazionale".

Sempre in merito al disaccoppiamento, una questione assai importante è la possibilità, offerta dall'art. 59 del regolamento orizzontale,

di optare per la cosiddetta "regionalizzazione" dell'aiuto; dove, con questo termine, non ci si riferisce a regioni amministrative bensì ad aree omogenee. Nella sua versione estrema, la regionalizzazione dà la possibilità di dividere equamente, all'interno di una data "regione", il massimale di aiuti spettante alla regione stessa, spalmandolo su pagamenti omogenei da erogare in forma disaccoppiata a tutti gli agricoltori, a prescindere da cosa essi abbiano prodotto nel periodo di riferimento. Come vedremo nel capitolo 5, si tratta di una possibilità molto interessante, che comporterebbe una redistribuzione degli aiuti tra vecchi e nuovi beneficiari, ma che, vista in prospettiva, avrebbe l'innegabile vantaggio di semplificare enormemente il sistema e di ridurre al minimo le distorsioni da esso indotte sia sul mercato fondiario che in termini distributivi. Una delle maggiori critiche che veniva mossa alla vecchia Pac era che essa distribuiva gli aiuti in modo iniquo; la regionalizzazione, sia pure in modo un po' surrettizio, offre la possibilità di voltare pagina. Nessuno vuol nascondere la grande difficoltà "politica" di gestire tale operazione e di spiegarla ai vecchi beneficiari, ma sarebbe un peccato non tentare di sfruttare l'occasione, magari attivando un sistema parziale, congegnato in modo che vada a regime con la dovuta gradualità.

Vi sono poi le scelte da compiere in tema di "disaccoppiamento parziale", ossia la possibilità concessa agli Stati membri, in deroga alla regola generale, di mantenere accoppiata una parte degli aiuti della nuova Pac; una possibilità che forse potrebbe anch'essa essere sfruttata in modo differenziato nelle diverse regioni o nelle diverse aree del paese. L'idea è che, mantenendo accoppiata una parte dell'aiuto diretto, si incentiva la prosecuzione dell'attività produttiva interessata e si elimina il rischio di abbandono. La questione è importante nel caso del grano duro ma anche (e soprattutto) nel campo della zootecnia bovina, dove la scelta adottata finirà con l'orientare, nel lungo periodo, la relativa politica di comparto.

Nell'ambito di questa rapida anteprima delle opportunità offerte dall'applicazione della nuova Pac non può mancare un riferimento all'art. 69 del regolamento orizzontale, che - se ben sfruttato - potrebbe rappresentare una novità davvero dirompente. Tale articolo offre agli Stati membri la possibilità di trattenere dagli aiuti diretti un ammontare fino al 10% del massimale nazionale, per finanziare un sistema di pagamenti supplementari (anche accoppiati) in favore di «tipi di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente e per migliorare la qualità dei prodotti agricoli». L'opportunità è straordinaria, perché potrebbe consentire uno spostamento di risorse di portata considerevole all'interno del primo pilastro della Pac, tale da riqualificar-

ne in modo decisivo l'intervento e da accelerare il cambiamento verso una politica concretamente indirizzata al sostegno della multifunzionalità. D'altro canto, lo sfruttamento di tale opportunità è tutt'altro che banale, perché si tratterebbe di ridurre i pagamenti erogati alla generalità degli agricoltori titolari di diritti all'aiuto, nonché di mettere in piedi e gestire, con la necessaria accortezza, un sistema di aiuti supplementari mirati e finalizzati. Si tratta di un'operazione difficile, che richiederebbe una buona dose di coraggio e determinazione ma che, dati i possibili risultati, varrebbe la pena di mettere in cantiere.

Un ultimo punto riguarda la condizionalità, che nella versione finale della riforma della Pac è stata un po' ammorbidita rispetto alle proposte iniziali e che, proprio per questo, va applicata con molto rigore. Non bisogna stancarsi di ripetere, infatti, che la condizionalità è un elemento fondante della nuova Pac e del nuovo patto tra agricoltori e cittadini che sta dietro di essa, per un sistema di aiuti condizionato a comportamenti eco-compatibili da parte dei beneficiari. Dalla condizionalità può certamente derivare qualche onere in più per gli agricoltori e (soprattutto) per gli allevatori, ma si tratta di una sorta di investimento per il futuro, perché solo una condizionalità efficace e condivisa può, alla lunga, legittimare il mantenimento del sostegno pubblico. Dunque, come si vedrà nel capitolo 8, per chi produce, si tratta di far rispettare le norme elencate nell'Allegato III del regolamento orizzontale; per chi, invece, una volta intascato l'aiuto disaccoppiato, valutasse la convenienza a non produrre più, bisogna definire in modo rigoroso i parametri di buona pratica agricola indicati nell'Allegato IV, in modo da "alzare il costo" di tale scelta in misura sufficiente a scongiurare i rischi di abbandono indiscriminato dell'attività agricola.

Infine, bisognerà decidere quando far partire l'intero sistema di aiuti disaccoppiati della nuova Pac: se al 1° gennaio 2005, come previsto dalla riforma, o se sfruttare la possibilità di rinviarne l'avvio di uno o due anni. Per quanto, non si vedano davvero validi motivi per una partenza ritardata.

Le questioni sulle quali l'Italia è chiamata ad esprimersi per applicare la nuova Pac sono quindi numerose ed importanti, e i margini offerti dalla nuova normativa potrebbero consentire, per molte di esse, un'applicazione ben calibrata dal punto di vista degli interessi nazionali. Si può ben dire che Bruxelles ha fatto la sua parte e che ora tocca ai *policy makers* nazionali fare la propria. D'altro canto, il tempo stringe, poiché tutto va deciso entro il 1° agosto 2004.

Un ulteriore elemento da sottolineare, che per certi versi rende le scelte da compiere ancora più complesse, è costituito dalle forti interrelazioni che le caratterizzano, le quali impongono una discussione

contestuale e la proposta di un pacchetto di decisioni volto a valorizzare le possibili sinergie. È evidente, infatti, come una certa scelta, ad esempio in tema di disaccoppiamento parziale, possa essere più o meno sensata a seconda che avvenga in presenza o in assenza di un regime di regionalizzazione, o anche in relazione al tipo e all'intensità del sistema di pagamenti speciali eventualmente attivato in base all'art. 69 del regolamento orizzontale.

In questo quadro, nelle pagine che seguono si descrivono in modo sistematico i contenuti della riforma Fischler e si discutono nei dettagli le questioni più importanti legate alla sua applicazione, con particolare riferimento alle scelte da compiere sul piano nazionale. La nostra speranza è che, così facendo, si riesca ad offrire un utile strumento di documentazione e di riflessione, e si contribuisca ad alimentare un dibattito che, in Italia, stenta ancora a decollare.

CAPITOLO 2

La riforma Fischler

2.1 UNA SINTESI DELLE MISURE ADOTTATE

Il testo di riferimento della riforma Fischler è il Reg. (Ce) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 21 ottobre 2003. Tale regolamento viene anche definito "orizzontale", in quanto detta le norme comuni relative ai regimi di sostegno nell'ambito della Pac, con particolare riferimento al nuovo sistema di erogazione degli aiuti diretti, basato sul pagamento unico disaccoppiato. Sullo stesso numero della Gazzetta ufficiale sono stati pubblicati i Regg. (Ce) dal n. 1783/2003 al 1788/2003, che riguardano le modifiche che la riforma Fischler ha introdotto in materia di sviluppo rurale e relativamente ad alcune organizzazioni comuni di mercato (Ocm).

La misura chiave della riforma Fischler è rappresentata dal *disaccoppiamento*, schema che prevede la sostituzione di gran parte degli attuali pagamenti e dei premi previsti dalle organizzazioni comuni di mercato con un *regime di pagamento unico*. Tale regime di aiuti viene definito "disaccoppiato", in quanto i produttori beneficiari dell'aiuto non saranno vincolati a seguire specifici indirizzi produttivi ma, con l'eccezione di ortofrutticoli e colture permanenti, avranno la possibilità di esercitare nelle loro aziende qualsiasi attività agricola [1].

Il regime di pagamento unico, nel quale confluiranno, per ora, i pagamenti attualmente erogati ai produttori di seminativi, carni bovine, lattiero-caseari, carni ovine e caprine, patate da fecola, legumi da granella, riso, sementi e foraggi essiccati, verrà introdotto a partire dal 1°

(1) In base alle norme del regolamento orizzontale, rientra nella definizione di "attività agricola" anche «il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali». Da ciò discende che l'agricoltore ha diritto a ricevere il pagamento unico anche senza esercitare attività a fini produttivi.

gennaio 2005. Gli Stati membri, tuttavia, possono decidere di ritardarne l'applicazione fino al 2007.

L'importo dell'aiuto unico da corrispondere a ciascuna azienda verrà calcolato in base alla media degli aiuti percepiti nel periodo 2000-2002 e suddiviso, in ragione del numero degli ettari destinati alle colture associate agli aiuti stessi, in *diritti all'aiuto* trasferibili. In alternativa al calcolo su base aziendale, gli Stati membri hanno la possibilità di computare il valore del pagamento unico su base regionale, versando quindi ai produttori un pagamento per ettaro uniforme a livello di area omogenea (ci si riferisce a questa alternativa, che analizzeremo in dettaglio nel capitolo 5, con il termine di *regionalizzazione* dell'aiuto).

Agli Stati membri è attribuita la facoltà di applicare il disaccoppiamento in forma "parziale", scegliendo di mantenere accoppiati, in diverse combinazioni e alternative, una parte dei pagamenti per seminativi, grano duro, carni bovine e carni ovicaprine. Nel calcolo del pagamento unico non rientra il set-aside, per il quale gli agricoltori ricevono specifici *diritti di ritiro*, calcolati sulla base delle superfici storicamente ritirate dalla produzione e compensati in modo autonomo. Le nuove regole sul set-aside prevedono comunque la possibilità di inserire le superfici a riposo nelle rotazioni e di coltivare su tali superfici colture energetiche.

Un altro elemento che caratterizza la riforma Fischler è la cosiddetta *condizionalità* degli aiuti, e cioè l'erogazione del pagamento "a condizione" che le attività agricole vengano svolte rispettando i criteri di gestione obbligatoria in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali oltre che le buone condizioni agronomiche e ambientali, prescritti da specifiche direttive comunitarie. Per il mancato rispetto di tali criteri è prevista la riduzione degli importi del pagamento unico dal 5 al 15% in caso di negligenza, e almeno del 20% in caso di comportamento doloso. Il 25% del gettito derivante da tali sanzioni può essere trattenuto dallo Stato membro dove esse sono state comminate. Dati il carattere innovativo e le possibili difficoltà di applicazione della normativa in materia di condizionalità, è previsto un suo riesame entro il 31 dicembre 2007.

Tra le misure qualificanti della riforma Fischler va segnalata anche la *modulazione*, strumento che era stato introdotto da Agenda 2000 come opzione volontaria su base nazionale, la cui applicazione viene resa ora obbligatoria. L'obiettivo della modulazione è riorientare parte delle risorse delle politiche di mercato verso le politiche di sviluppo rurale. Il sistema di modulazione adottato dalla riforma Fischler prevede un prelievo del 3% nel 2005, del 4% nel 2006 e del 5% dal 2007 al 2012, su tutti gli importi dei pagamenti diretti. Attraverso un meccani-

smo di rimborso vincolato al rispetto di un massimale nazionale, i primi 5.000 euro di pagamenti annuali a livello di azienda sono di fatto esentati dal prelievo. A regime, l'importo corrispondente a uno dei cinque punti percentuali che costituiscono il prelievo resterà allo Stato membro, mentre quello corrispondente ai restanti quattro punti percentuali verrà redistribuito fra gli Stati membri (Ue-15). Nessuno Stato membro potrà comunque ricevere meno dell'80% dell'importo totale dei fondi modulati nel proprio paese (per la Germania tale limite è innalzato al 90%).

Il prelievo della modulazione viene affiancato dalle norme sulla *disciplina finanziaria*, che rappresentano ciò che resta delle proposte della Commissione per indirizzare altre risorse delle politiche di mercato verso il completamento del processo di riforma. Tale disciplina prevede la possibilità di imporre, in un dato anno, tagli ai pagamenti diretti se le previsioni di spesa per le politiche di mercato della Pac mostrano di eccedere i vincoli di bilancio stabiliti dal Vertice di Bruxelles dell'ottobre 2002.

Al fine di sensibilizzare e informare gli agricoltori sul rispetto dei criteri di gestione obbligatoria, sulle buone condizioni agronomiche e ambientali e, più in generale, su tutti i flussi materiali e i processi aziendali che hanno attinenza con l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali, la riforma Fischler introduce un *sistema di consulenza aziendale (audit)*. Fino al 2006 incluso, gli Stati membri sono liberi di adottare o meno tale sistema di consulenza, mentre dal 2007 essi sono obbligati a renderlo disponibile agli agricoltori. L'adesione dei produttori al sistema è volontaria e coloro che vi partecipano avranno il diritto di percepire un rimborso fino all'80% dei costi del servizio, con un massimo di 1.500 euro per consulenza. Entro la fine del 2010 la Commissione è chiamata a presentare un rapporto sul funzionamento del sistema, così da poter valutare l'opportunità di renderne obbligatoria l'utilizzazione da parte degli agricoltori.

La riforma Fischler introduce alcune importanti novità anche a livello delle misure di sviluppo rurale. Si riportano, nel seguito, le più significative.

Pacchetto qualità: ovvero, da un lato, incentivi per le imprese agricole che partecipano a regimi di miglioramento e garanzia della qualità fino a 3.000 €/anno per impresa, per un periodo massimo di 5 anni; dall'altro, un sostegno alle associazioni di produttori per attività dirette a informare i consumatori e a promuovere metodi di certificazione della qualità, fino al 70% dei costi ammissibili dei progetti.

Adeguamento alle norme: cioè aiuti temporanei e degressivi, non superiori ai 10.000 €/anno per impresa e di durata non superiore ai 5 an-

ni, per aiutare gli agricoltori ad adeguarsi alle norme comunitarie relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere animale e alla sicurezza sul lavoro.

Benessere degli animali: aiuto per gli allevatori che si impegnano, per un minimo di 5 anni, a migliorare le condizioni di benessere degli animali oltre i minimi stabiliti dalla normativa vigente, fino ad un massimo di 500 €/anno per capo e sulla base dei costi e delle perdite di reddito generate da tale impegno.

Pacchetto giovani: innalzamento dei limiti massimi al sostegno agli investimenti dei giovani agricoltori dal 45% al 50% (per le zone svantaggiate dal 55% al 60%) e aumento dell'aiuto al primo insediamento a 30.000 euro in caso di ricorso a servizi di consulenza agricola nei tre anni che seguono l'insediamento.

La riforma Fischler, infine, aggiorna e modifica, come di seguito indicato, i meccanismi di sostegno di alcuni settori produttivi.

Frumento duro: l'aiuto supplementare nelle zone tradizionali viene progressivamente ridotto fino a 285 €/ha in tre anni (2004-2006) ed eliminato nelle zone non tradizionali; viene inoltre introdotto un premio qualità di 40 €/ha.

Riso: viene ridotto il prezzo di intervento a 150 €/t (per una quantità massima di 75.000 tonnellate l'anno) e aumenta l'aiuto diretto a 177 €/t, di cui 102 €/t entrano a far parte del pagamento unico, mentre i 75 €/t rimanenti vengono moltiplicati per la resa di riferimento della riforma del 1995 ed erogati come aiuto specifico alla coltura.

Colture proteiche:l'attuale sistema di sostegno viene trasformato in un premio per superficie di 55,57 €/ha, erogato nei limiti di una superficie massima garantita pari a 1,4 milioni di ettari a livello comunitario.

Colture energetiche: viene introdotto un aiuto di 45 €/ha erogato ai produttori provvisti di contratto con l'industria di trasformazione, per una superficie massima di 1,5 milioni di ettari a livello comunitario.

Foraggi essiccati: l'attuale aiuto alle imprese di trasformazione viene redistribuito tra trasformatori e produttori; l'aiuto alla trasformazione viene fissato a 33 €/t, mentre il pagamento diretto ai produttori viene incluso nel pagamento unico aziendale sulla base delle consegne storiche.

Frutta in guscio: viene introdotto un aiuto di 120,75 €/ha, per un massimo di 800.000 ettari a livello comunitario, per nocciole, noci, pistacchi, mandorle e carrube, diviso per superfici nazionali garantite; a tale aiuto può essere aggiunto un sostegno nazionale dello stesso importo.

Lattiero caseari: l'attuale regime di quote di produzione viene prorogato fino al 31 marzo 2015. A partire dal 2004-05, il prezzo di intervento viene ridotto del 25% in quattro anni per il burro (-7% nei primi 3 anni e -4% nel 2007-08) e del 15% in rate annuali uguali per il latte in pol-

vere. Il prezzo indicativo del latte è abolito. Il limite di intervento per il burro verrà ridotto progressivamente, fino a giungere a 30 mila tonnellate dal 2008-09 in poi. Per compensare la riduzione dei prezzi istituzionali viene introdotto un pagamento diretto che passerà da 11,81 €/t nel 2004-05 a 35,5 €/t dal 2006-07 in poi. Il pagamento verrà erogato in relazione alle quote possedute al 31 marzo di ogni anno ma con riferimento alle quote nazionali della campagna 1999-2000. Tale aiuto verrà disaccoppiato dal 2007-08, a meno che lo Stato membro non decida di procedere in tale direzione anticipatamente. L'incremento *pro rata* delle quote previsto da Agenda 2000 prenderà avvio dal 2006-07 (+1,5% in tre anni). Ciò, tuttavia, non interessa l'Italia che ha già usufruito di un incremento *specifico* di quota nel 2000-01 e nel 2001-02.

Carne bovina e carne ovicaprina: la riforma Fischler non modifica le relative Ocm ma prevede che i relativi pagamenti diretti confluiscano nel nuovo regime di pagamento unico aziendale.

2.2 Le scelte da compiere a livello nazionale

Uno degli elementi che distingue la riforma Fischler dalle precedenti riforme della Pac è l'ampio margine decisionale lasciato agli Stati membri. Diversamente, infatti, dalla riforma Mac Sharry e da Agenda 2000, gli ambiti nei quali gli Stati membri avranno facoltà di orientare le misure della nuova Pac sono importanti e numerosi, conferendo alle amministrazioni nazionali compiti operativi precisi e una buona dose di responsabilità per il successo dell'applicazione della riforma [2].

Una delle decisioni di rilievo riguarda la data di avvio del *regime di pagamento unico*. Il regolamento orizzontale prevede che tale regime venga introdotto a partire dal 1° gennaio 2005 ma gli Stati membri, «qualora le specifiche condizioni agricole lo giustifichino», possono decidere di posticiparne l'avvio al 1° gennaio 2006 o al 1° gennaio 2007. Entro il 1° agosto 2004 gli Stati membri devono quindi decidere se adottare il nuovo sistema dei pagamenti dal 2005 o se attendere un periodo transitorio di uno o due anni.

Sempre entro il 1° agosto 2004, gli Stati membri dovranno valutare se applicare il pagamento unico a livello regionale e se utilizzare un approccio al disaccoppiamento di tipo parziale.

Per quanto riguarda la *regionalizzazione*, l'art. 58 del regolamento orizzontale conferisce agli Stati membri la possibilità di definire "re-

(2) La tabella 2.1 presenta un quadro riepilogativo delle opzioni sulle quali gli Stati membri sono chiamati a decidere.

gioni" fra cui ripartire il massimale nazionale destinato al pagamento unico. L'art. 59, inoltre, consente di dividere fra gli agricoltori della zona interessata, in tutto o in parte, l'ammontare regionale così calcolato. Come vedremo nel capitolo 5, l'eventuale erogazione del pagamento unico in misura omogenea su base regionale avrebbe effetti redistributivi notevoli tra i beneficiari degli aiuti, con un impatto sulla struttura dei pagamenti che varia a seconda delle modalità di attuazione selezionate. A riguardo, gli Stati membri dispongono di ampia flessibilità nel definire le "regioni" (che non debbono necessariamente coincidere con le regioni amministrative) e nella scelta degli aiuti diretti da includere nel pagamento regionalizzato.

Circa l'*attuazione parziale* del disaccoppiamento, la riforma Fischler prevede che, al fine di salvaguardare produzioni considerate sensibili e strategiche per le economie rurali, gli Stati membri possano mantenere accoppiati i seguenti pagamenti diretti:

1) fino al 25% degli attuali pagamenti nel settore dei seminativi;

o, in alternativa, fino al 40% del pagamento supplementare previsto per il grano duro;

2) il 50% dei pagamenti per carni ovine e caprine;
3) il 100% del premio alla macellazione dei vitelli;
4) fino al 100% del premio per vacca nutrice e fino al 40% del premio alla macellazione dei bovini (diversi dai vitelli);

o, in alternativa, una delle seguenti opzioni:

- fino al 100% del premio alla macellazione dei bovini (diversi dai vitelli);
- fino al 75% del premio speciale per i bovini maschi.

Gli Stati membri sono chiamati a decidere anche in merito all'utilizzo delle risorse destinate al pagamento unico. Dopo aver calcolato gli importi di riferimento e aver verificato che la loro somma non superi il massimale nazionale, gli Stati membri possono decidere di adottare due tipi di provvedimenti:

- trattenere fino al 3% del massimale per alimentare la *riserva nazionale*, destinata ad attribuire importi di riferimento agli agricoltori che hanno iniziato l'attività agricola dopo il 2002 o che si trovano in "situazioni particolari", in base alle quali non si vedrebbero assegnati diritti all'aiuto (agli Stati membri vengono delegate anche le decisioni sulle modalità di utilizzo dei fondi della riserva);
- destinare il 10% del massimale a pagamenti supplementari per tipi specifici di agricoltura e per produzioni di qualità (art. 69 del regolamento orizzontale).

Quest'ultima possibilità conferisce allo Stato membro un importante strumento di orientamento del sostegno agricolo. Attraverso tale op-

Tabella 2.1
Le principali opzioni nazionali

Argomento	Riferimento normativo Reg. (Ce) n. 1782/2003	Opzioni	Data entro cui decidere
Entrata in vigore del nuovo regime di pagamento unico per azienda.	art. 71	Gli Stati membri possono decidere di applicare il regime di pagamento unico per azienda entro il 1° gennaio 2005 o il 1° gennaio 2006 o il 1° gennaio 2007.	1° agosto 2004
Forme di disaccoppiamento parziale.	artt. 64-68	Gli Stati membri possono decidere di mantenere accoppiati alcuni pagamenti diretti per i seminativi, le carni bovine e le carni ovicaprine, secondo modalità prefissate dal regolamento.	1° agosto 2004
Attuazione facoltativa per tipi specifici di agricoltura e per la produzione di qualità.	art. 69	Gli Stati membri possono destinare fino al 10% del loro *plafond* nazionale (e settoriale) di aiuti per incoraggiare tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per la conservazione dell'ambiente e il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli.	1° agosto 2004
Esclusione delle sementi dal regime unico di pagamento.	art. 70	Gli Stati membri possono decidere di escludere dal regime unico di pagamento gli aiuti relativi al settore delle sementi.	1° agosto 2004
Regionalizzazione del regime di pagamento unico.	artt. 58-63	Gli Stati membri hanno la possibilità di regionalizzare l'aiuto, con un pagamento uniforme a livello di zona omogenea sugli ettari ammissibili.	1° agosto 2004
Anticipo del disaccoppiamento per i prodotti lattiero-caseari.	art. 62	Lo Stato membro può decidere che gli importi risultanti dai premi per i prodotti lattiero-caseari siano inclusi, parzialmente o totalmente, nel regime unico di pagamento a decorrere dal 2005, anziché dal 2007.	1° agosto 2004
Riserva nazionale di diritti.	art. 42	Gli Stati membri decidono un taglio degli importi di riferimento ai fini della costituzione di una riserva nazionale. Tale taglio non può superare il 3%. Gli Stati membri stabiliscono i criteri di utilizzazione della riserva nazionale.	1° agosto 2004
Condizionalità.	artt. 3-5	Gli Stati membri definiscono alcune norme sull'eco-condizionalità e sui requisiti minimi per le buone condizioni agronomiche e ambientali.	1° gennaio 2005
Sistema di consulenza aziendale (*audit* aziendale).	artt. 13-16	Gli Stati membri stabiliscono i principi e le modalità del sistema di consulenza aziendale.	1° gennaio 2007
Riprogrammazione dei Psr.	Intero regolamento	Gli Stati membri devono riprogrammare i loro Psr per tenere conto delle nuove misure introdotte dalla riforma.	a partire dal 28 ottobre 2003

zione, infatti, le amministrazioni nazionali potranno utilizzare parte delle risorse di mercato per premiare comportamenti imprenditoriali considerati virtuosi, in linea con gli obiettivi delle diverse politiche nazionali.

Altre due importanti decisioni operative che gli Stati membri devono prendere riguardano:

- la *condizionalità*, per la quale vanno definiti i criteri di gestione obbligatoria e i requisiti minimi per le buone condizioni agronomiche e ambientali, parte dei quali dovranno essere osservati a partire dal 1° gennaio 2005;
- il *sistema di consulenza aziendale*, che gli Stati membri sono chiamati ad istituire entro il 1° gennaio 2007.

I regolamenti della riforma Fischler, infine, lasciano agli Stati membri la facoltà di riprogrammare i piani di sviluppo rurale, per tenere conto delle nuove misure introdotte; la facoltà di anticipare il disaccoppiamento dei premi per i prodotti lattiero-caseari a decorrere dal 2005, anziché dal 2007; e la facoltà di escludere dal regime unico di pagamento gli aiuti relativi al settore delle sementi.

CAPITOLO 3

Il nuovo regime di pagamento unico disaccoppiato

Il cuore della riforma Fischler è rappresentato dall'introduzione di un regime di pagamento unico (il cosiddetto "aiuto disaccoppiato") che ingloberà la maggior parte degli attuali pagamenti diretti agli agricoltori. Si tratta di un pagamento erogato agli agricoltori che svolgono un'attività agricola, indipendentemente dal tipo di ordinamento produttivo praticato, purché rispettino alcune norme relative all'ambiente, alla qualità degli alimenti e al benessere degli animali e mantengano la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali (condizionalità).

3.1 Il disaccoppiamento: le motivazioni e gli effetti attesi

Gli obiettivi del disaccoppiamento totale degli aiuti diretti - obiettivi più volte dichiarati dalla Commissione - sono il riorientamento al mercato dell'agricoltura, la riconversione del sostegno dal prodotto al produttore e la riduzione delle molteplici distorsioni indotte dall'attuale regime.

Dal punto di vista della teoria economica, il disaccoppiamento è considerato una misura desiderabile, soprattutto per la sua capacità di rendere più trasparente il sostegno, di restituire al mercato la funzione di determinare i prezzi e, quindi, di orientare le scelte dei produttori in direzioni più rispondenti agli interessi della collettività (Scoppola 2004). Al contrario, gli agricoltori guardano al disaccoppiamento con sospetto, temendo che esso possa costituire il primo passo verso il progressivo smantellamento del sistema di sostegno dei redditi agricoli, e preferendo, perciò, un sostegno "accoppiato" alla produzione, meglio ancora se "nascosto" da meccanismi di intervento basati su prezzi minimi garantiti. Inoltre, poiché il disaccoppiamento aumenta la trasparenza del sistema, un sostegno "disaccoppiato" dalla produzione può essere giu-

stificabile nel breve periodo come misura compensativa ma, alla lunga, deve trovare motivazioni sufficienti in servizi resi alla collettività o in comportamenti virtuosi da parte dei beneficiari.

Il disaccoppiamento, quindi, presenta luci ed ombre, il cui peso relativo varia a seconda del punto di vista dal quale lo si valuta. Per impostare una lettura obiettiva e coerente del disaccoppiamento vanno presi in considerazione i diversi effetti che esso potrà avere, sia in relazione alle problematiche interne all'Ue che nei confronti del mondo esterno.

Secondo la Commissione, con il disaccoppiamento gli agricoltori beneficeranno di una Pac più semplice, senza pregiudicare l'ammontare di aiuti che essi ricevono. In quest'ottica, il regime unico di pagamento disaccoppiato conseguirà un migliore orientamento dell'agricoltura al mercato (una maggiore rispondenza dell'offerta alla domanda dei consumatori) e quindi un accresciuto beneficio per i produttori, che potranno trarre pienamente vantaggio dalle opportunità offerte dalle convenienze che si determinano sul mercato. Contestualmente, non si possono e non si devono nascondere i rischi del disaccoppiamento, che sono altrettanto rilevanti sia per quanto riguarda l'abbandono dell'attività produttiva agricola da parte delle aziende meno competitive, sia sul versante dei problemi del mercato fondiario e, più in generale, di equità distributiva. Opportunità e rischi del disaccoppiamento sono riepilogati nella tabella 3.1.

Il disaccoppiamento risulta certamente positivo sul piano delle sfide esterne all'Ue: in primo luogo, infatti, il regime di sostegno disaccoppiato agevolerà l'integrazione dei nuovi Stati membri nella politica agricola comune; in secondo luogo, offre un vantaggio non indifferente in ambito Wto, spostando gran parte dei vecchi sussidi della Pac nella "scatola verde". Su questo fronte, purtroppo, la Conferenza di Cancun del settembre 2003 si è risolta in un fallimento, e l'Ue non è riuscita a "capitalizzare" la riforma della Pac che aveva appena approvato (De Filippis e Salvatici 2003); non c'è dubbio, tuttavia, che la posizione comunitaria nel negoziato sarebbe stata notevolmente più debole e più attaccabile senza l'approvazione della riforma stessa, o senza che in essa fosse stato previsto il disaccoppiamento.

Sul fronte interno, il sostegno disaccoppiato, se ben gestito e correttamente associato a buone misure di condizionalità ecologica, è potenzialmente in grado di rispondere molto meglio alle esigenze dei consumatori e dei cittadini europei per un'agricoltura moderna, e per una politica agraria più trasparente e in linea con il nuovo ruolo che la società intende affidare all'agricoltura.

I problemi maggiori del disaccoppiamento sembrano presentarsi per i sistemi agricoli marginali, dove gli agricoltori potrebbero "incassare" il

TABELLA 3.1
Vantaggi e svantaggi del disaccoppiamento

OPPORTUNITÀ	RISCHI
Assicura un maggiore orientamento al mercato delle imprese agricole, liberandole dalla "caccia ai sussidi".	Può incentivare la disattivazione aziendale e produttiva nelle zone svantaggiate.
Pur favorendo una riconversione guidata dalle convenienze del mercato, consente di mantener inalterato il sostegno al reddito degli agricoltori.	Potrebbe distorcere la concorrenza a danno di produttori storici di "colture senza premio" (orticole, barbabietola).
Se ben gestito insieme alla condizionalità, può conferire maggiore legittimazione sociale alla Pac, con un sostegno più trasparente e più direttamente legato alle richieste dei cittadini.	La distribuzione dei diritti basata sul passato può risultare iniqua: ad esempio, risulta favorito chi ha praticato la monocoltura, che si vedrà assegnare diritti di ammontare maggiore.
Riduce i problemi di applicazione della Pac ai nuovi Stati membri dell'Ue.	Introduce possibili barriere all'entrata nell'attività agricola per i giovani agricoltori.
Allenta i vincoli in ambito Wto, perché sposta parte del sostegno dalla "scatola blu" alla "scatola verde".	Alza il costo di bilancio del sostegno (esempio: alto costo finanziario della riforma del latte).
Può portare ad una notevole semplificazione burocratica della Pac (una sola domanda di aiuto anziché tante domande).	Potrebbe portare maggiori vincoli per le imprese derivanti dalle norme sulla condizionalità e sull'*audit* aziendale.

pagamento unico disaccoppiato e disattivare le aziende, ridimensionando l'attività produttiva fino al livello minimo richiesto dalla normativa (ad esempio convertendo la coltivazione in prati o pascoli). Non vanno poi trascurati gli effetti sul mercato dei prodotti orticoli: alcuni ex produttori di seminativi potrebbero, una volta ottenuto l'aiuto disaccoppiato, passare a colture orticole, generando un aumento di offerta e una caduta dei prezzi a danno degli orticoltori tradizionali.

In ogni caso, qualunque sia il giudizio sulla riforma della Pac, in particolare sul disaccoppiamento, e qualunque sia la valutazione dei rischi e delle potenziali distorsioni del nuovo regime, essi dovrebbero essere messi a confronto con la Pac attuale e con l'efficacia, non certo elevata, del sistema di aiuti accoppiati in vigore (tabella 3.2). Così facendo, probabilmente, la riforma verrebbe giudicata con minore severità.

In sintesi, con riferimento agli obiettivi e agli effetti attesi, *il disaccoppiamento sembra andare nella giusta direzione*, anche se alcuni punti deboli vanno tenuti ben presenti nella fase di applicazione, specie dove vi sono margini per aggiustamenti e correzioni. In ogni caso, come è stato sottolineato già all'indomani delle proposte di riforma e

TABELLA 3.2
Situazione attuale e riforma Fischler a confronto

TERMINI DI RAFFRONTO	SITUAZIONE ATTUALE	RIFORMA FISCHLER
Produzioni avvantaggiate.	Grandi colture, allevamenti specializzati.	Produzioni integrate con il mercato, prodotti tipici, agricoltura multifunzionale, nuovi prodotti, nuovi servizi.
Tecniche.	*Capital intensive*.	Orientate al contenimento dei costi e alla qualità.
Strategie imprenditoriali.	Sia "caccia dei sussidi" che orientamento al mercato.	Orientamento al mercato e ricerca del valore aggiunto associato alla qualità.
Mercato fondiario.	Distorto dal sostegno accoppiato: alto prezzo della terra e degli affitti.	Condizionato dai diritti. Creazione di un duplice mercato: terra e diritti.
Occupazione agricola.	Diminuzione.	Diminuzione.
Rapporto agricoltura-filiera.	Dominazione rendita fondiaria.	Maggiore orientamento al mercato, ruolo cruciale impresa, integrazione nella filiera.
Rapporto agricoltura-ambiente.	Ambiente come vincolo.	Condizionalità ambientale, ambiente come risorsa, integrazione con il territorio.
Soggetti avvantaggiati.	Proprietari fondiari, agricoltori anziani, imprese capitaliste, contoterzisti.	Detentori dei diritti, imprese multifunzionali, imprese integrate con il mercato.
Soggetti penalizzati.	Piccole e, soprattutto, medie imprese.	Giovani, agricoltori senza diritti.
Problemi amministrativi.	Alti costi amministrativi e burocratici.	Possibilità di forte semplificazione a regime, ma rischi di complicazioni nei primi anni.
Vincoli esterni.	Difficoltà estensione Pac ai nuovi Stati membri, incompatibilità Wto.	Migliore integrazione della Pac nei nuovi Stati membri, compatibilità Wto.
Differenziazione regionale.	Forte: continuazione delle tendenze attuali.	Molto forte: amplificazione degli squilibri, ma sfruttamento delle vocazioni territoriali.
Aree avvantaggiate.	Grandi pianure continentali ad agricoltura estensiva.	Le stesse della vecchia Pac, specie quelle che hanno migliori possibilità di integrarsi con il mercato.

prima che essa fosse approvata (Coldiretti 2003a), la sfida va affrontata con convinzione e con ottimismo, giacché i rischi e gli svantaggi del nuovo regime unico di pagamento sono largamente inferiori alle distorsioni dell'attuale sistema di aiuti accoppiati.

È dunque con questo spirito costruttivo che vanno affrontati i numerosi problemi che si pongono nella fase di applicazione della riforma.

3.2 Definizione e gestione dei diritti all'aiuto

La definizione e la gestione dei diritti sono passaggi cruciali della fase di applicazione della riforma Fischler. È evidente, infatti, che la valutazione degli effetti del disaccoppiamento può condurre a conclusioni molto diverse in funzione delle modalità di applicazione della riforma, dei settori interessati e delle scelte nazionali che verranno effettuate.

L'esatta comprensione delle implicazioni del nuovo meccanismo di sostegno richiede un approfondimento puntuale degli elementi del pagamento unico aziendale, a partire dai beneficiari per giungere alla definizione e alla gestione dei diritti.

3.2.1 I beneficiari

I beneficiari del nuovo regime di pagamento unico per azienda (ovvero del pagamento disaccoppiato) possono essere ricondotti a tre categorie di agricoltori (tabella 3.3):

1) agricoltori che hanno fruito nel periodo 2000-02 di almeno uno dei regimi di sostegno ammessi al disaccoppiamento;
2) agricoltori che hanno ricevuto l'azienda, o parte dell'azienda, per via ereditaria da un agricoltore che ne aveva diritto;
3) agricoltori che hanno ricevuto un diritto dalla riserva nazionale.

È bene anche chiarire con precisione cosa debba intendersi con il termine "agricoltore". In base all'art. 2 del regolamento orizzontale, per agricoltore si intende una persona fisica o giuridica, o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, che esercita attività agricola. In altri termini, si può affermare che un agricoltore è identificato dalla sua Partita Iva. È quindi evidente che, in nessun modo, il semplice proprietario di un terreno, che lo abbia concesso in affitto nel periodo 2000-02, può essere titolare di diritti (Frascarelli 2003a). Analogamente, risulta escluso anche un agricoltore che non abbia ottenuto pagamenti diretti nel periodo 2000-02. Sono previste eccezioni nel caso in cui un agricoltore abbia modificato il suo stato giuridico nel periodo di riferimento, oppure entro il 31 dicembre 2004.

TABELLA 3.3
I beneficiari del pagamento unico per azienda

BENEFICIARI	NOTE
Agricoltori che hanno fruito nel periodo 2000-02 di almeno uno dei regimi di sostegno ammessi al disaccoppiamento.	I regimi di sostegno che rientrano nel nuovo regime di pagamento unico sono: seminativi, patate da fecola, leguminose da granella (lenticchie, ceci, vecce), riso, sementi*, foraggi essiccati, carni bovine, carni ovicaprine, latte**.
Agricoltori che hanno ricevuto l'azienda o parte dell'azienda per via ereditaria.	Nel caso in cui l'agricoltore che concede l'eredità abbia fruito nel periodo 2000-02 di almeno uno dei regimi di sostegno ammessi al disaccoppiamento.
Agricoltori che hanno ricevuto un diritto dalla riserva nazionale.	Per ricevere un diritto dalla riserva nazionale occorre rientrare nei criteri obiettivi stabiliti dagli Stati membri.

* *Gli Stati membri possono decidere di non disaccoppiare i pagamenti per le sementi.*
** *Dal 2007, sulla base della quota latte posseduta al 31 marzo di ogni anno.*

In caso di *modifica dello stato giuridico o della denominazione*, l'agricoltore con la nuova natura giuridica è ammesso a godere degli stessi diritti dell'agricoltore che gestiva l'azienda in origine. Analogamente, nel caso di *fusioni* di aziende, l'agricoltore che gestisce la nuova azienda è ammesso agli stessi diritti degli agricoltori che le gestivano in origine. Nel caso di *scissioni* di aziende, gli agricoltori che gestiscono le nuove aziende sono ammessi, proporzionalmente, agli stessi diritti dell'agricoltore che gestiva l'azienda in origine.

Ci sono anche due casi in cui un agricoltore, titolare di diritti, perde una parte di essi:
- in caso di vendita durante il periodo di riferimento o entro il 31 dicembre 2004;
- in caso di affitto di tutta l'azienda, o di una parte di essa, per un periodo di 6 anni o più, durante il periodo di riferimento o entro il 31 dicembre 2004.

In questi due casi, una parte dei diritti del venditore o del locatore confluiscono nella riserva nazionale.

3.2.2 Il calcolo dei diritti

I diritti di cui beneficeranno gli agricoltori italiani saranno calcolati dall'Agea. Durante il primo anno di applicazione (2005), l'Agea invierà agli agricoltori un modulo di domanda contenente tre dati (tabella 3.4):

- *l'importo di riferimento*, che equivale alla media triennale degli importi complessivamente percepiti da un agricoltore, per ogni anno civile, nel periodo di riferimento 2000-02, relativamente ad uno dei regimi di sostegno disaccoppiati (tabella 3.5);
- *il numero di ettari*, pari alla media triennale degli ettari che hanno dato origine all'importo di riferimento;
- *il numero e il valore dei diritti*: l'importo di riferimento sarà suddiviso in *diritti all'aiuto per ettaro*; il numero dei diritti è uguale al numero di ettari; il valore dei diritti per ettaro è calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero di ettari.

TABELLA 3.4
Dai che l'Agea comunicherà ai beneficiari del pagamento unico aziendale

DATI	DESCRIZIONE
Importo di riferimento.	Equivale alla media triennale degli importi complessivamente percepiti da un agricoltore, per ogni anno civile, nel periodo di riferimento (2000, 2001 e 2002), relativamente ai regimi di sostegno disaccoppiati.
Numero di ettari.	Pari al numero medio triennale di ettari che hanno dato origine all'importo di riferimento.
Numero e valore dei diritti.	Il numero dei diritti è uguale al numero di ettari; il valore dei diritti per ettaro è calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero di ettari.

TABELLA 3.5
Pagamenti disaccoppiati ed accoppiati dopo la riforma Fischler

PAGAMENTI DISACCOPPIATI (**che entrano nel regime unico per azienda**)	PAGAMENTI CHE RIMANGONO ACCOPPIATI
• Seminativi, compreso pagamento supplementare grano duro e set-aside; • leguminose da granella (ceci, lenticchie e vecce); • patate da fecola; • riso (parte); • sementi*; • carni bovine; • carni ovine e caprine; • foraggi essiccati (parte); • prodotti lattiero-caseari**.	• Olio di oliva***; • tabacco***; • ortofrutticoli trasformati; • riso (parte); • foraggi essiccati (parte, 33 €/t); • premio alla qualità del grano duro; • piante proteiche (55,57 €/ha); • colture energetiche (45 €/ha); • patate da fecola (66,32 €/t); • frutta a guscio (125,75 €/ha); • prodotti lattiero-caseari (fino al 2006).

* *Gli Stati membri possono decidere di escludere le sementi dal disaccoppiamento.*
** *A partire dal 2007; gli Stati membri possono anticipare il disaccoppiamento al 2005.*
*** *L'olio di oliva e il tabacco sono oggetto di una proposta di riforma che prevede il disaccoppiamento parziale.*

Gli agricoltori dovranno presentare la domanda di pagamento unico entro il 15 maggio (o entro una data antecedente, eventualmente decisa dallo Stato membro). Gli agricoltori che non presentano domanda il primo anno di applicazione della riforma perdono definitivamente i diritti, che confluiscono nella riserva nazionale.

3.2.3 Diritti speciali

I *diritti speciali* vengono assegnati agli agricoltori che:
- non possiedono superfici utili ai fini del calcolo dei diritti o non hanno dichiarato ettari nel periodo di riferimento 2000-02;
- sono titolari di un diritto per ettaro superiore a 5.000 euro.

Questi casi si verificano per gli agricoltori che hanno ricevuto, nel periodo di riferimento 2000-02, i *premi zootecnici* (premio alla macellazione, premi per bovini maschi e vacche nutrici entro 15 unità di bestiame adulto - Uba -, premi supplementari, alcuni premi per gli ovicaprini), ma che non erano soggetti all'obbligo di dichiarare le superfici coltivate. In analoghe condizioni si verranno a trovare gli allevatori di vacche da latte quando, nel 2007-08, sarà introdotto obbligatoriamente il disaccoppiamento per i premi del settore lattiero-caseario.

Gli agricoltori titolari di diritti speciali percepiranno annualmente l'importo relativo, senza la necessità di dimostrare il possesso di un numero di ettari ammissibili equivalente al numero dei diritti. Tali agricoltori dovranno però mantenere almeno il 50% dell'attività svolta nel periodo di riferimento, espressa in Uba. Tale disposizione deriva dal fatto che i diritti speciali riguarderanno frequentemente gli allevatori senza terra, che hanno fruito prevalentemente di premi alla macellazione. In questi casi, l'impossibilità di verificare la continuazione dell'attività agricola attraverso gli ettari coltivati ha determinato la necessità di imporre il vincolo sulla permanenza di almeno il 50% dell'attività zootecnica rispetto al periodo di riferimento.

3.2.4 Circostanze eccezionali

Se un agricoltore ha iniziato l'attività agricola nel periodo di riferimento, le medie suddette si limiteranno all'anno civile o agli anni civili durante i quali egli ha effettivamente svolto la sua attività. Per esempio, se un agricoltore ha iniziato l'attività agricola nel 2001, si calcolerà la media su due anni anziché su tre.

Gli agricoltori che, durante il periodo di riferimento, hanno ricevuto minori aiuti per una causa di forza maggiore o per una circostanza eccezionale (tabella 3.6), possono chiedere che l'importo di riferimento sia

calcolato su un anno o su due anni. Se la circostanza eccezionale si è protratta per tutto il periodo di riferimento 2000-02, essi possono chiedere che l'importo di riferimento sia calcolato in base al periodo 1997-99.

Un altro caso particolare, previsto dal regolamento, riguarda gli agricoltori che hanno sottoscritto impegni agroambientali ai sensi del Reg. (Cee) n. 2078/1992 e/o del Reg. (Ce) n. 1257/1999 (misura f). Anche in questa circostanza, se gli impegni agroambientali hanno interessato tutto il periodo di riferimento 2000-02, gli agricoltori possono chiedere che l'importo di riferimento sia calcolato solo su uno o due anni del periodo, o addirittura in relazione al periodo 1997-99.

TABELLA 3.6
Alcuni esempi di cause di forza maggiore o circostanze eccezionali

- Decesso dell'agricoltore;
- incapacità professionale di lunga durata dell'agricoltore;
- calamità naturale grave, che colpisce in misura rilevante la superficie agricola dell'azienda;
- distruzione fortuita dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento;
- epizoozia che colpisce la totalità o una parte del patrimonio zootecnico dell'agricoltore.

3.2.5 La riserva nazionale

Gli Stati membri possono costituire una riserva nazionale, operando una riduzione lineare, fino ad un massimo del 3%, di tutti gli importi di riferimento. Tale riserva nazionale sarà utilizzata per sanare alcune situazioni particolari, tramite l'attribuzione di diritti ad alcune categorie di agricoltori, secondo criteri obiettivi.

Le modalità di utilizzo della riserva nazionale devono essere ancora definite. Tuttavia, il regolamento prevede che la priorità nella distribuzione della riserva nazionale sia attribuita agli agricoltori che hanno intrapreso l'attività agricola dopo il 31 dicembre 2002.

3.2.6 Abbinamento e utilizzazione dei diritti

L'agricoltore in possesso di un diritto all'aiuto deve annualmente abbinare il diritto ad un ettaro di superficie coltivata e ammissibile [1] (tabella 3.7). Quindi, colui che cessa l'attività agricola e/o abbandona la coltivazione dei terreni non può percepire il pagamento unico per azienda, anche se, secondo l'Agea, egli risulterà intestatario dei diritti. L'abbinamento tra diritti e superficie coltivata ammissibile deve avvenire annualmente.

(1) Art. 44, Reg. (Ce) n. 1782/2003.

TABELLA 3.7
Utilizzazione e trasferimento dei diritti all'aiuto

Uso dei diritti	L'agricoltore titolare di un diritto può richiedere annualmente il pagamento dell'importo, abbinando ciascun diritto ad un "ettaro ammissibile".
Ettari ammissibili per l'uso dei diritti	Qualunque superficie agricola investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le colture permanenti, gli ortofrutticoli freschi, gli ortofrutticoli da destinare alla trasformazione, le patate (eccetto quelle destinate alla fabbricazione di fecola), le colture forestali e gli usi non agricoli.
Trasferimento dei diritti	I diritti possono essere trasferiti, tramite compravendita, con o senza trasferimento di terra, tra agricoltori di uno stesso Stato membro. I diritti possono essere affittati contestualmente all'affitto della terra. I diritti non possono essere affittati separatamente dalla terra.

Gli *ettari ammissibili* sono costituiti da qualsiasi superficie agricola, in possesso dell'azienda, investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti), le colture forestali e le superfici destinate ad usi non agricoli.

L'agricoltore dovrà annualmente dichiarare all'Agea le parcelle agricole corrispondenti agli ettari ammissibili, mentre non dovrà più dichiarare le colture praticate. Le parcelle dichiarate devono essere a disposizione dell'agricoltore per almeno dieci mesi all'anno, in un intervallo che dovrà essere fissato da ogni Stato membro (per esempio nel periodo 1° novembre - 31 agosto).

Sulle superfici dichiarate ai fini dell'abbinamento tra diritti ed ettari coltivati, gli agricoltori possono praticare qualsiasi attività agricola (art. 51, Reg. (Ce) n. 1782/2003). Questa norma sancisce il principio del totale disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione, in base al quale non c'è nessun legame tra sostegno erogato e colture praticate.

Ad esempio, un agricoltore che abbia accumulato i suoi diritti coltivando mais o grano duro, durante il periodo di riferimento, potrà coltivare solo erba medica o pascolo dopo il 2005, percependo ugualmente il pagamento unico per azienda. Altro caso è quello dell'agricoltore che abbia accumulato i diritti tramite gli aiuti per le produzioni zootecniche (carni bovine, carni ovine e - dal 2007 - anche latte), che potrebbe decidere di cessare l'attività zootecnica continuando a percepire il pagamento unico per azienda, purché dimostri di coltivare un numero di ettari ammissibili pari al numero dei diritti (Frascarelli 2003b).

Tuttavia alcune colture sono vietate sulle superfici abbinate ai diritti e precisamente:

- *colture permanenti* (vigneti, oliveti, frutteti);

- *ortofrutticoli freschi* e *ortofrutticoli da destinare alla trasformazione* (ad esempio il pomodoro da industria);
- *patate* da destinare al consumo diretto (mentre sono ammesse le patate destinate alla produzione di fecola).

L'esclusione di queste colture, in particolare degli ortofrutticoli, è stata la risposta ad una esplicita richiesta dell'Italia in sede di approvazione della riforma, al fine di evitare fenomeni di disparità e di concorrenza sleale tra l'orticoltore "*storico*", senza diritti, e l'orticoltore "*dell'ultima ora*" che, essendo titolare di diritti accumulati storicamente coltivando seminativi, dal 2005 avrebbe potuto passare all'orticoltura continuando a ricevere l'aiuto (Frascarelli 2003b).

L'agricoltore che non utilizza i diritti all'aiuto per un periodo di tre anni perde i suoi diritti, che confluiscono nella riserva nazionale (art. 45, Reg. (Ce) n. 1782/2003).

3.2.7 Il trasferimento dei diritti

I diritti possono essere trasferiti [2] da un agricoltore ad un altro dello stesso Stato membro in tre forme (art. 46, Reg. (Ce) n. 1782/2003):
- per *successione*;
- per *compravendita*, quindi anche a titolo oneroso, con o senza terra;
- per *affitto*, ma solo contestualmente all'affitto di un equivalente numero di ettari ammissibili di terra.

Lo Stato membro può decidere di limitare il trasferimento o l'utilizzazione dei diritti nell'ambito del territorio regionale, qualora si intenda bloccare il trasferimento di diritti tra territori con forti disparità strutturali, per evitare fenomeni speculativi o perdite di ricchezza per determinate aree. Un agricoltore può trasferire i suoi diritti senza terra soltanto dopo averne utilizzato non meno dell'80% per almeno un anno civile. Questa norma è molto importante: in pratica nessun agricoltore potrà rivendere i propri diritti immediatamente dopo l'assegnazione, ma dovrà dimostrare di essere agricoltore per un periodo di almeno un anno.

In caso di compravendita, gli Stati membri hanno la facoltà di decidere che una parte dei diritti venduti confluisca nella riserva nazionale.

(2) «Non sono previste disposizioni che colleghino i diritti agli aiuti alla proprietà terriera; ciò significa che il trasferimento dei terreni è generalmente indipendente dal trasferimento dei diritti agli aiuti. Spetta alle parti in causa nel contratto decidere se amalgamare o no i due elementi: in altri termini, il trasferimento dei terreni lascia impregiudicati i diritti del singolo agricoltore, a meno che egli concordi con il suo partner contrattuale di trasferire il diritto unitamente al terreno. Per quanto riguarda le clausole di attuazione di queste transazioni, la loro formulazione concreta sarà di competenza del diritto nazionale e del diritto contrattuale privato» (Fischler 2004).

3.2.8 Il set-aside e i diritti

Gli agricoltori saranno soggetti all'obbligo di set-aside in base alle scelte aziendali effettuate nel periodo di riferimento 2000-02. Se un agricoltore era soggetto all'obbligo di set-aside nel periodo di riferimento, anche con il disaccoppiamento egli sarà assoggettato allo stesso obbligo, per una superficie pari alla media del periodo di riferimento.

Ad ogni agricoltore sarà assegnato un numero di *diritti di ritiro* pari alla media di ettari lasciati obbligatoriamente a set-aside nel periodo di riferimento 2000-02. Analogamente sarà assegnato allo stesso agricoltore un importo medio su tre anni di ritiro (2000-02) corrispondente al pagamento per il set-aside per quei tre anni.

Il valore dei diritti di ritiro è calcolato dividendo l'importo medio suddetto per il numero medio di ettari ritirati a titolo obbligatorio. Tutto ciò significa che il pagamento per il set-aside non confluisce nel pagamento unico per azienda, ma viene gestito separatamente, con relativi importi, numeri e valori dei diritti di ritiro.

Per maggiori dettagli sul set-aside si rimanda al capitolo 9.

3.2.9 Le modalità di attuazione del regime di pagamento unico

Per comprendere meglio l'importanza e le implicazioni del meccanismo di pagamento unico per azienda, è utile suddividere la sua attuazione in tre fasi (Frascarelli 2004):

1) *accumulazione dei diritti*: questa fase è già avvenuta nel periodo 2000-02, sulla base delle domande di pagamento diretto che l'agricoltore ha inoltrato all'Agea e sulla base dei pagamenti percepiti;
2) *assegnazione dei diritti*: questa fase si svolgerà nel periodo 2004-05. Come si è detto, l'Agea invierà agli agricoltori un modulo di domanda contenente gli importi di riferimento, il numero di ettari ammissibili, il numero e il valore dei diritti;
3) *utilizzazione dei diritti*: questa fase si svolgerà dal 2005 in poi, quando l'agricoltore dovrà dimostrare di essere in regola con le nuove norme, per poter ricevere annualmente il pagamento unico per azienda.

Con la fase di accumulazione dei diritti si perviene al calcolo dell'*importo di riferimento* per ogni agricoltore beneficiario, prendendo in considerazione le superfici su cui l'agricoltore ha ricevuto i pagamenti diretti nel periodo di riferimento 2000-02. Il calcolo dell'importo di riferimento tiene conto dell'attuazione integrale di quanto previsto in Agenda 2000: di conseguenza, il pagamento storico per i seminativi viene calcolato moltiplicando il pagamento compensativo da essa previsto

(63 €/t) per la resa del piano di regionalizzazione; questo fatto genera un leggero aumento dei pagamenti diretti per i cereali (infatti nel 2000-01 i pagamenti diretti dei cereali erano più bassi di quelli poi previsti da Agenda 2000) e una leggera diminuzione dei pagamenti diretti per i semi oleosi (per i quali i pagamenti sono pari a quelli degli altri cereali e non più calcolati, come avveniva nel 2000-01, in base alla "resa derivata"). Analoga situazione si riscontra per i premi zootecnici: l'importo che confluisce nel pagamento unico per azienda è di gran lunga superiore agli importi ricevuti dagli agricoltori nel periodo di riferimento 2000-02; infatti, i capi a premio nel triennio verranno tutti moltiplicati per l'importo del 2002 (premi di Agenda 2000 a regime).

Nella *fase di accumulazione* dei diritti viene rilevato anche il *numero di ettari* che mediamente, nel triennio, hanno originato i pagamenti diretti e che coincidono con il *numero totale dei diritti* che saranno assegnati all'agricoltore.

La fase di assegnazione dei diritti consiste nella fissazione e nella notifica all'agricoltore degli elementi del nuovo pagamento unico per azienda. In primo luogo, si procederà alla determinazione del *valore unitario dei diritti*, che verrà calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio triennale di ettari che hanno dato origine ai pagamenti diretti. Come ricordato precedentemente, questi calcoli saranno effettuati dall'Agea che invierà all'agricoltore un modulo con i valori dell'importo di riferimento, del numero di ettari e del valore dei diritti. Nel caso in cui un agricoltore sia soggetto all'obbligo di set-aside, l'Agea comunicherà anche l'importo di riferimento del set-aside, il numero di ettari da sottoporre a ritiro e il valore dei diritti di ritiro.

Dopo la notifica dei diritti da parte dell'Agea, l'agricoltore, nel primo anno di applicazione [3], dovrà presentare obbligatoriamente una domanda di partecipazione al regime unico di pagamento per azienda. In questo modo, l'agricoltore consolida i suoi diritti. Egli, inoltre, dovrà utilizzare i suoi diritti entro un triennio; infatti, i diritti non utilizzati per un triennio confluiscono nella riserva nazionale.

I diritti assegnati possono essere utilizzati (e quindi trasformati in pagamenti annuali) soltanto se l'agricoltore continua ad esercitare l'attività agricola. A questo scopo, nella *fase di utilizzazione* dei diritti, ogni anno l'agricoltore, entro il 15 maggio, dovrà presentare una domanda indicante:

- tutte le particelle dell'azienda;
- il numero e l'ammontare dei diritti all'aiuto.

(3) Questo sarà il 2005 se, come è auspicabile, l'Italia non si avvarrà della facoltà di rinviare la partenza del nuovo sistema al 2006 o al 2007.

L'agricoltore dovrà *abbinare*, annualmente, il numero dei diritti assegnati ad un corrispondente numero di ettari ammissibili; in pratica dovrà dichiarare all'Agea le parcelle agricole corrispondenti al numero dei diritti assegnati, mentre non dovrà dichiarare né le colture praticate né la presenza dell'allevamento.

Per esemplificare l'attuazione delle tre fasi, in Appendice al presente capitolo sono illustrati il calcolo dell'importo di riferimento e le modalità di gestione dei diritti per due casi aziendali: un'azienda con seminativi e un'azienda zootecnica.

3.3 Gli importi del disaccoppiamento

Contestualmente alla decisione di attivare il nuovo sistema di pagamento unico aziendale disaccoppiato, ad ogni Stato membro è stato assegnato un massimale nazionale di importi di riferimento (tabella 3.8); esso corrisponde ai premi erogati agli agricoltori nel periodo di riferimento 2000-02, opportunamente ricalcolati secondo le norme previste dal regolamento orizzontale [4]. In questo modo, l'Ue è in grado di stabilizzare la spesa destinata ai pagamenti diretti disaccoppiati all'interno di un budget predefinito.

Il massimale complessivo è composto dalla somma dei massimali dei singoli pagamenti diretti (pagamenti ai seminativi, supplemento grano duro, aiuto alle leguminose, premi zootecnici, e così via). Come si vede dalla tabella 3.8, i massimali non rimangono costanti nei tre anni di avvio della riforma, per l'effetto combinato di due fattori: da un lato la riduzione (graduale) dell'aiuto supplementare al grano duro, che infatti colpisce solo i paesi tradizionalmente produttori (Italia, Spagna, Portogallo, Francia e Grecia); dall'altro l'aumento, molto più consistente, dei massimali nel 2007, per effetto del disaccoppiamento dei pagamenti nel settore lattiero.

Come è noto, la Francia è il principale beneficiario della Pac, con una "dote" di aiuti disaccoppiati annuale che supera gli 8 miliardi di euro e che da sola rappresenta un quarto dell'intero ammontare di aiuti erogati a livello di Ue a 15. Seguono nella graduatoria, sia pure a grande distanza, la Germania (poco meno di 5,5 miliardi di euro, pari al 17,8% del totale Ue a 15), il Regno Unito (quasi 3,9 miliardi di euro, pari al 12,6%) e la Spagna (3,2 miliardi di euro, pari all'11,2%). Per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese si colloca solo al quinto posto, con un massimale che non arriva a 2,9 miliardi di euro a regime

(4) Allegato VII del Reg. (Ce) n. 1782/2003.

TABELLA 3.8
Massimali nazionali degli importi di riferimento per i pagamenti disaccoppiati

STATI MEMBRI	2005	2006	2007 E ANNI SUCCESSIVI	
			VALORI ASSOLUTI	%
	(milioni di €)			
Belgio	411	411	528	1,7%
Danimarca	838	838	996	3,2%
Germania	4.479	4.479	5.468	17,8%
Grecia	837	834	856	2,8%
Spagna	3.244	3.240	3.438	11,2%
Francia	7.199	7.195	8.055	26,2%
Irlanda	1.136	1.136	1.322	4,3%
Italia	**2.539**	**2.530**	**2.882**	**9,4%**
Lussemburgo	27	27	37	0,1%
Paesi Bassi	386	386	779	2,5%
Austria	613	613	711	2,3%
Portogallo	452	452	518	1,7%
Finlandia	467	467	552	1,8%
Svezia	612	612	729	2,4%
Regno Unito	3.350	3.350	3.868	12,6%
Unione Europea	**26.590**	**26.570**	**30.739**	**100,0%**

Fonte: Allegato VIII, Reg. (Ce) n. 1782/2003.

(2007 e anni successivi) e che rappresenta il 9,4% del totale Ue: una percentuale decisamente inferiore al peso produttivo e occupazionale dell'Italia nel complesso della realtà agricola europea. D'altra parte, che la vecchia Pac non fosse una politica in favore del nostro paese era cosa ben nota, per cui non deve sorprendere che tale asimmetria permanga anche sul versante degli aiuti disaccoppiati, dato che il loro ammontare è definito sulla base dei pagamenti storici.

I massimali operano come tetti di spesa e, dunque, come stabilizzatori di bilancio: qualora, infatti, la somma degli importi di riferimento superi il massimale nazionale, lo Stato membro interessato dovrà procedere ad una riduzione percentuale lineare degli importi di riferimento da assegnare, per rientrare nel massimale stesso.

Per quanto riguarda l'Italia, i primi dati forniti dall'Agea indicano una differenza di 66 milioni di euro (nel 2007) tra la somma degli importi di riferimento da assegnare (tabella 3.9) e il massimale nazionale fissato dal regolamento orizzontale. Si tratta di dati ancora da validare ma, nel caso in cui fossero confermati in sede di fissazione dei diritti, l'Italia dovrà procedere ad una riduzione lineare di tutti gli importi di riferimento per circa il 2,2% (Agea 2003b).

TABELLA 3.9
Importi di riferimento per i pagamenti disaccoppiati, per prodotto e annualità, in Italia

IMPORTI DISACCOPPIATI PER TIPOLOGIA DI PAGAMENTI	2005	2006	2007 E ANNI SUCCESSIVI		% SU DATI AGEA
			DATI AGEA	MASSIMALI	
	(milioni di €)				
Pagamenti ai seminativi Cop *(63 €/t x resa media regionalizzata)*	1.357,96	1.357,96	1.357,96	1.268,49	46,1%
Pagamento supplementare al grano duro *(zone tradizionali: Centro-Sud)*	481,13	471,21	471,21	454,15	16,0%
Aiuto specifico al grano duro *(zone non tradizionali: Nord)*	0,76	0,00	0,00	0,00	0,0%
Aiuto alle leguminose da granella	6,79	6,79	6,79	7,24	0,2%
Aiuto alle sementi*	13,32	13,32	13,32	13,32	0,5%
Premio vacca nutrice	107,30	107,30	107,30	89,50	3,6%
Premio supplementare vacca nutrice	7,00	7,00	7,00	6,30	0,2%
Premio speciale bovini maschi	93,70	93,70	93,70	80,55	3,2%
Premio alla macellazione	139,97	139,97	139,97	167,41	4,7%
Premio alle estensivizzazione	22,88	22,88	22,88	13,13	0,8%
Pagamenti supplementari ai bovini	44,33	44,33	44,33	52,43	1,5%
Premi ovicaprini	126,30	126,30	126,30	127,70	4,3%
Premi supplementari ovicaprini	38,60	38,60	38,60	38,77	1,3%
Pagamanenti supplementari ai produttori di ovicaprini	8,90	8,90	8,90	6,92	0,3%
Premi ai produttori di latte**	160,79	241,44	241,44	243,19	8,2%
Pagamenti supplementari ai produttori di latte**	72,80	109,40	109,40	109,40	3,7%
Aiuto alla superficie a riso (102 €/t)	139,65	139,65	139,65	135,27	4,7%
Pagamenti derivanti dai foraggi essiccati	19,59	19,59	19,59	19,59	0,7%
Correzione sanzioni	-	-	-	48,88	-
Totale	**2.608**	**2.597**	**2.948**	**2.882**	**100,0%**
Massimale nazionale, Allegato VIII Reg. (Ce) n. 1782/2003	2.539	2.530	2.882	2.882	97,8%
Differenza	-69	-67	-66	0	-2,2%

* L'aiuto può essere escluso sulla base dell'art. 70.
** Sono aiuti accoppiati che entrano nell'aiuto unico dal 2007 salvo applicazione dell'art. 62 che prevede la possibilità di includerli, in tutto o in parte, dal 2005.

Fonte: Agea.

APPENDICE

A.1 Il caso di un'azienda a seminativi

Il caso in questione propone un'analisi della gestione dei diritti del nuovo regime di pagamento unico relativo a un'azienda a seminativi, con 135 ettari di Sau, situata a "Foggia pianura" (tabelle A.1a-g). L'analisi viene sviluppata nell'ipotesi di attuazione del disaccoppiamento totale, quindi senza nessuna formula di accoppiamento parziale, con il presupposto dell'entrata in vigore a partire dal 2005.
In primo luogo, occorre conoscere i pagamenti fruiti dall'agricoltore nel periodo di riferimento 2000-02 (tabella A.1a), rilevabili dalle relative domande di pagamento diretto della Pac e dalle liquidazioni dell'Agea; da esse si deducono le colture e gli ettari ammessi a contributo. L'azienda in esame ha coltivato, nel periodo di riferimento, sia colture afferenti alla "Pac seminativi" (cereali, oleaginose, set-aside) sia altre colture (barbabietola, pomodoro da industria e vigneto); i pagamenti diretti sono stati ottenuti solo per le colture della "Pac seminativi"; per la barbabietola e il vigneto non sono in vigore pagamenti diretti, mentre per il pomodoro da industria è in vigore un sistema di sostegno che tuttavia non è stato considerato, in quanto non genera effetti sulla riforma della Pac, non essendo interessato né al disaccoppiamento né alla modulazione.

L'accumulazione dei diritti. Con i suddetti dati si può procedere alla fase di accumulazione dei diritti, tramite la quale si perviene al calcolo dell'importo di riferimento. Si prendono in considerazione le superfici su cui l'agricoltore ha ricevuto i pagamenti diretti nel periodo di riferimento 2000, 2001 e 2002. Il calcolo dell'importo di riferimento tiene conto dell'attuazione integrale di Agenda 2000: quindi, il pagamento storico per i "seminativi" viene calcolato moltiplicando 63 €/t per la resa del piano di regionalizzazione; questo genera un leggero aumento dei pagamenti diretti per i cereali (infatti nel 2000 i pagamenti diretti dei cereali erano più bassi) e una leggera diminuzione dei pagamenti diretti per il girasole (in quanto i pagamenti si considerano pari a quelli degli altri cereali e non si calcolano in base alla "resa derivata", com'era accaduto nel 2000 e nel 2001).
Per quanto riguarda il grano duro, si tiene conto delle decisioni della riforma, che prevedono la riduzione dell'aiuto supplementare nelle zone tradizionali dagli attuali 344,5 €/ha a:
- 291 €/ha nel 2005;
- 285 €/ha nel 2006 e anni successivi.

Sempre per il grano duro, va considerato il superamento della superficie massima garantita (Smg), avvenuto nel 2002, che in Puglia ha generato una riduzione del 4% delle superfici elegibili all'aiuto supplementare.
Fatti gli opportuni conteggi (tabella A.1b) e calcolata la media dei tre anni del periodo di riferimento (tabella A.1c) ne deriva che l'agricoltore di Foggia potrà disporre di un *importo di riferimento* di:
- 31.093,82 euro nel 2005;
- 30.725,02 euro nel 2006 e anni successivi.

Dalla tabella A.1b è possibile osservare che non sono stati inseriti i dati relativi al set-aside obbligatorio, che vanno conteggiati a parte. Infatti il regolamento orizzontale prevede che, se un agricoltore nel periodo di riferimento era soggetto all'obbligo di set-aside, sarà assoggettato a tale obbligo nell'ambito del disaccoppiamento per una superficie pari alla media del periodo di riferimento. All'agricoltore di Foggia sarà assegnato un *importo di riferimento per il set-aside* pari alla media di ettari lasciati ob-

bligatoriamente a riposo nel periodo di riferimento 2000-02, moltiplicati per 63 €/t e per la resa del piano di regionalizzazione (tabelle A.1d e A.1e).
Quindi, il pagamento per il set-aside non confluisce nel pagamento unico per azienda, ma viene gestito separatamente con un importo specifico.

L'assegnazione dei diritti. La fase di assegnazione dei diritti consiste nella fissazione e nella notifica all'agricoltore degli elementi del nuovo pagamento unico per azienda. In primo luogo, si procederà alla determinazione del valore unitario dei diritti, calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio di ettari: l'agricoltore di Foggia in questione avrà un valore unitario dei diritti pari a 377,20 €/ha nel 2005 e a 372,73 nel 2006 e anni successivi.
Come ricordato precedentemente, questi calcoli saranno effettuati dall'Agea che invierà all'agricoltore un modulo con i seguenti valori (tabella A.1c):
- *importo di riferimento:* 31.093,82 euro nel 2005 e 30.725,02 euro nel 2006 e anni successivi;
- *numero dei diritti:* 82,43 ettari (pari al numero medio triennale di ettari che hanno dato origine all'importo di riferimento);
- *valore dei diritti*: 377,20 €/ha nel 2005 e 372,73 nel 2006 e anni successivi;

e inoltre (tabella A.1e):
- *importo di riferimento per il set-aside*: 1.358,78 euro;
- *numero dei diritti di ritiro*: 9,02 ettari (pari al numero medio triennale degli ettari ritirati a titolo obbligatorio nel periodo di riferimento);
- *valore dei diritti di ritiro*: 150,70 €/ha.

Dopo la notifica dei diritti da parte dell'Agea, l'agricoltore nel primo anno di applicazione (2005) dovrà presentare obbligatoriamente una domanda di partecipazione al regime unico di pagamento per azienda. In questo modo l'agricoltore consolida i suoi diritti, che vanno utilizzati entro un triennio; come si è detto, infatti, i diritti non utilizzati per un triennio confluiscono nella riserva nazionale.

L'utilizzazione dei diritti. I diritti assegnati possono essere utilizzati (e quindi trasformati in pagamenti annuali) soltanto se l'agricoltore continuerà ad esercitare l'attività agricola. Nella fase di utilizzazione dei diritti l'agricoltore dovrà presentare ogni anno, entro il 15 maggio, una domanda indicante:
- tutte le particelle dell'azienda;
- il numero e l'ammontare dei diritti all'aiuto.

Per ricevere l'intero importo di riferimento, l'agricoltore dovrà indicare nella domanda almeno un numero di "ettari ammissibili" pari a 82,43, coltivati secondo le norme della condizionalità, previste dal Reg. (Ce) n. 1782/2003. Nel caso dell'agricoltore di Foggia (tabella A.1a), il totale degli ettari ammissibili [1] dell'azienda è pari a 130, escludendo dalla Sau le superfici a vigneto. L'agricoltore dovrà annualmente *abbinare* il numero dei diritti assegnati (82,43 ettari, tabella A.1c) ad un corrispondente numero di ettari ammissibili; in sostanza, dovrà dichiarare all'Agea le parcelle agricole corrispondenti al numero dei diritti assegnati, mentre non dovrà dichiarare le colture praticate.

I diritti di set-aside. L'agricoltore di Foggia sarà soggetto all'obbligo di set-aside per 9,02 ettari (tabella A.1e), in base al numero di diritti di ritiro assegnati, percependo un

(1) Ricordiamo che gli "ettari ammissibili" sono costituiti da qualsiasi superficie agricola, in possesso dell'azienda, investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti, ecc.), le colture forestali e gli usi non agricoli.

pagamento corrispondente pari a 1.358,78 euro.
Uso del suolo. Per quanto riguarda l'utilizzazione del suolo, è possibile classificare le superfici dell'azienda in esame in quattro categorie:
- una Sau aziendale di 135 ettari;
- una superficie ammissibile ai diritti del pagamento unico di 130 ettari;
- una superficie ammessa ai diritti del regime di pagamento unico pari a 82,43 ettari;
- una superficie ammessa ai diritti di ritiro di 9,02 ettari.

Sulle superfici dichiarate ai fini dell'abbinamento tra diritti all'aiuto ed ettari coltivati, l'agricoltore potrà praticare qualsiasi attività agricola (art. 51, Reg. (Ce) n. 1782/2003), tranne alcune colture e precisamente:
- *colture permanenti*: vigneti, oliveti, frutteti, ecc.;
- *ortofrutticoli freschi* e *ortofrutticoli da destinare alla trasformazione* (ad esempio il pomodoro da industria);
- *patate* da destinare al consumo diretto, mentre sono ammesse le patate destinate alla fabbricazione di fecola.

Ad esempio, l'agricoltore di Foggia, dopo il 2005, potrà coltivare barbabietola su tutta la Sau aziendale, percependo interamente il pagamento unico, ma avrà un limite nella coltivazione del pomodoro da industria. Tuttavia, il nostro agricoltore detiene un'ampia superficie libera dall'abbinamento: su di essa potrà coltivare orticole, fino ad una superficie di 38,55 ettari (130 ettari a seminativi, meno 82,43 ettari ammessi ai diritti e 9,02 ettari al set-aside).
L'Agea effettuerà i controlli amministrativi sulle domande di aiuto, verificando la superficie ammissibile, l'uso del suolo e i corrispondenti diritti all'aiuto.

L'applicazione della modulazione. L'ultima fase consiste nell'applicazione della modulazione, che prevede un taglio dei pagamenti diretti nella fascia superiore a 5.000 euro, pari al 3% nel 2005, al 4% nel 2006 e al 5% nel 2007 e anni successivi.
Nel caso dell'agricoltore di Foggia, la modulazione provoca una riduzione dei pagamenti diretti di 824 euro nel 2005, di 1.083 euro nel 2006 e di 1.354 euro dal 2007 in poi (tabella A.1g); percentualmente, il taglio comporta una riduzione del 4,22%.

A.2 Il caso di un'azienda zootecnica

Per comprendere adeguatamente l'impatto del disaccoppiamento nel settore zootecnico, esaminiamo il caso di un'azienda situata a "Verona pianura" (tabelle A.2a-g), con circa 400 bovini da ingrasso e 85 ettari di Sau, nell'ipotesi di disaccoppiamento totale a partire dal 2005.
In primo luogo, occorre rilevare i pagamenti fruiti dall'agricoltore nel periodo di riferimento 2000-02 (tabella A.2a), desunti dalle relative domande di pagamento diretto della "Pac seminativi" e della "Pac zootecnia" e dalle liquidazioni dell'Agea; da esse si deducono le colture, gli ettari e i capi ammessi a contributo.

L'accumulazione dei diritti. Con i suddetti dati si può procedere al calcolo dell'importo di riferimento. Si prendono in considerazione le superfici e i capi bovini su cui l'agricoltore ha ricevuto i pagamenti diretti nel periodo di riferimento 2000, 2001 e 2002. Il calcolo dell'importo di riferimento tiene conto dell'attuazione integrale di Agenda 2000: quindi, il pagamento storico per i "seminativi" viene calcolato moltiplicando 63 €/t per la resa del piano di regionalizzazione; questo genera un leggero aumento dei pagamenti diretti per i cereali e una leggera diminuzione dei pagamenti diretti per la soia. Analogamente per i premi zootecnici; in questo caso, l'importo che confluisce nel

pagamento unico per azienda è di gran lunga superiore agli importi ricevuti (tabella A.2b); infatti, i capi a premio nel triennio vengono moltiplicati per l'importo del 2002 (premi di Agenda 2000 a regime).
Dopo aver calcolato gli importi di ciascuno dei tre anni del periodo di riferimento, la loro media determina l'*importo di riferimento* (tabella A.2c) che, per l'agricoltore di Verona, sarà di 64.757,01 euro; ad esso occorre aggiungere l'importo di riferimento specifico per il ritiro dei seminativi (set-aside) pari a 3.229,06 euro (tabelle A.8d e A.2e), per un totale di 67.986,07 euro (tabella A.8f).
Dal periodo di riferimento si riscontrano anche il numero di ettari che hanno originato i pagamenti diretti, in media nei tre anni 2000, 2001 e 2002: nel nostro caso è pari a 64 ettari (tabella A.2c) cui si aggiungono 7,10 ettari di ritiro (tabella A.2e).

L'assegnazione dei diritti. Con gli elementi precedenti si può procedere alla determinazione del valore unitario dei diritti, calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio di ettari: nel nostro caso i diritti avranno un valore unitario di 1.011,83 €/ha. Si può rilevare come, nel caso della zootecnia, i diritti assumono valori significativamente più elevati rispetto alle aziende a seminativi. I diritti possono giungere anche a valori di 5.000 €/ha, in caso di aziende zootecniche intensive con poca superficie agricola; in questa circostanza, scatta l'applicazione dei diritti speciali.
I calcoli relativi all'importo di riferimento, al numero e al valore dei diritti saranno effettuati dall'Agea, che invierà all'agricoltore un modulo di domanda con i seguenti valori (tabella A.2c):
- *importo di riferimento*: 64.757,01 euro;
- *numero dei diritti*: 64 ettari;
- *valore dei diritti*: 1.011,83 €/ha;

e inoltre (tabella A.2e):
- *importo di riferimento per il set-aside*: 3.229,06 euro;
- *numero dei diritti di ritiro*: 7,10 ettari;
- *valore dei diritti di ritiro*: 454,80 €/ha.

L'utilizzazione dei diritti. I diritti assegnati consentono all'agricoltore di percepire un pagamento annuale, se dimostra di coltivare almeno un numero di "ettari ammissibili" pari a 64. Nel caso dell'agricoltore di Verona, gli ettari ammissibili sono 81 (tabella A.2a), escludendo dalla Sau le superfici a frutteto, mentre gli ettari ammessi ai diritti all'aiuto sono 64. Ogni anno l'agricoltore dovrà dichiarare all'Agea le parcelle agricole corrispondenti a 64 ettari, mentre non dovrà dichiarare né le colture praticate né la presenza dell'allevamento.

L'applicazione della modulazione. La modulazione consiste in un taglio dei pagamenti diretti nella fascia superiore a 5.000 euro, pari al 3% nel 2005, al 4% nel 2006 e al 5% nel 2007 e anni successivi. Nel caso esaminato, la modulazione provoca una riduzione dei pagamenti diretti di 1.890 euro nel 2005, di 2.519 euro nel 2006 e di 3.149 euro dal 2007 in poi (tabella A.2g); percentualmente il taglio comporta una riduzione del 4,63%.

Considerazioni finali. L'effetto principale del disaccoppiamento nel settore zootecnico è dovuto al fatto che l'agricoltore può abbandonare l'allevamento e continuare a percepire lo stesso livello di premi con il solo vincolo di coltivare il numero di ettari storici (64 ettari nel caso esaminato). Inoltre, come abbiamo visto nel caso aziendale, i diritti all'aiuto assumono valori ad ettaro particolarmente elevati.
Questi effetti generano forti dubbi sull'equità e sulla sostenibilità del sistema nel medio periodo, sia perché l'allevatore può abbandonare la produzione sia perché si con-

TABELLA A.1 a-g Azienda a seminativi, situata a "Foggia pianura": calcolo del regime di pagamento unico (nel caso di applicazione del disaccoppiamento totale dal 2005)

TABELLA A.1a Pagamenti ricevuti nel periodo di riferimento

COLTURE	SAU (HA)	RESA DEL PIANO DI REGIONALIZZ. (T/HA)	PAGAMENTO DIRETTO PER TONNELLATA (€/T)	PAGAMENTO DIRETTO AD ETTARO (€/T)	IMPORTI RICEVUTI (€)
2000					
Mais (Pac seminativi)	4,00	5,757	58,67	337,76	1.351,05
Grano duro (Pac seminativi - altri cereali)	60,00	2,379	58,67	139,58	8.374,56
Grano duro (aiuto supplementare)	60,00			344,50	20.670,00
Girasole (Pac seminativi)	22,00	2,379	81,74	194,46	4.278,11
Set-aside obbligatorio (Pac seminativi)	9,55	2,392	58,67	140,34	1.340,23
Set-aside volontario (Pac seminativi)	1,10	2,392	58,67	140,34	154,37
Barbabietola	15,00	-	-	-	-
Pomodoro da industria	18,35	-	-	-	-
Vigneto	5,00	-	-	-	-
Totale	**135,00**				**36.168,32**
2001					
Mais (Pac seminativi)	5,00	5,757	63,00	362,69	1.813,46
Grano duro (Pac seminativi - altri cereali)	62,00	2,379	63,00	149,88	9.292,37
Grano duro (aiuto supplementare)	62,00			344,50	21.359,00
Girasole (Pac seminativi)	16,00	2,379	72,37	172,17	2.754,69
Set-aside obbligatorio (Pac seminativi)	9,20	2,392	63,00	150,70	1.386,40
Set-aside volontario (Pac seminativi)	1,10	2,392	63,00	150,70	165,77
Barbabietola	18,00	-	-	-	-
Pomodoro da industria	18,70	-	-	-	-
Vigneto	5,00	-	-	-	-
Totale	**135,00**				**36.771,69**
2002					
Mais (Pac seminativi)	3,00	5,757	63,00	362,69	1.088,07
Grano duro (Pac seminativi - altri cereali)	65,00	2,379	63,00	149,88	9.742,01
Grano duro (aiuto supplementare) *	62,40			344,50	21.496,80
Girasole (Pac seminativi)	7,00	2,379	63,00	149,88	1.049,14
Set-aside obbligatorio (Pac seminativi)	8,30	2,392	63,00	150,70	1.250,78
Set-aside volontario (Pac seminativi)	1,10	2,392	63,00	150,70	165,77
Barbabietola	20,00	-	-	-	-
Pomodoro da industria	25,60	-	-	-	-
Vigneto	5,00	-	-	-	-
Totale	**135,00**				**34.792,56**

* *Le superfici che beneficiano dell'aiuto supplementare al grano duro nel 2002 sono ridotte del 4% per effetto del superamento della Smg.*

TABELLA A.1b Accumulazione dei diritti: calcolo dell'importo di riferimento

Colture	Superficie degli aiuti ricevuti (ha)	Resa del piano di regionalizzazione (t/ha)	Pagamento diretto per tonnellata (€/t)	2005		2006 e anni successivi	
				Pagamento diretto ad ettaro (€/ha)	Aiuto che va nell'importo di riferimento (€)	Pagamento diretto ad ettaro (€/ha)	Aiuto che va nell'importo di riferimento (€)
2000							
Mais (Pac seminativi)	4,00	5,757	63,00	362,69	1.450,76	362,69	1.450,76
Grano duro (Pac seminativi - altri cereali)	60,00	2,379	63,00	149,88	8.992,62	149,88	8.992,62
Grano duro (aiuto supplementare)	60,00	-	-	291,00	17.460,00	285,00	17.100,00
Girasole (Pac seminativi)	22,00	2,379	63,00	149,88	3.297,29	149,88	3.297,29
Set-aside volontario (Pac seminativi)	1,10	2,392	63,00	150,70	165,77	150,70	165,77
Totale	**87,10**				**31.366,44**		**31.006,44**
2001							
Mais (Pac seminativi)	5,00	5,757	63,00	362,69	1.813,46	362,69	1.813,46
Grano duro (Pac seminativi - altri cereali)	62,00	2,379	63,00	149,88	9.292,37	149,88	9.292,37
Grano duro (aiuto supplementare)	62,00	-	-	291,00	18.042,00	285,00	17.670,00
Girasole (Pac seminativi)	16,00	2,379	63,00	149,88	2.398,03	149,88	2.398,03
Set-aside volontario (Pac seminativi)	1,10	2,392	63,00	150,70	165,77	150,70	165,77
Totale	**84,10**				**31.711,63**		**31.339,63**
2002							
Mais (Pac seminativi)	3,00	5,757	63,00	362,69	1.088,07	362,69	1.088,07
Grano duro (Pac seminativi - altri cereali)	65,00	2,379	63,00	149,88	9.742,01	149,88	9.742,01
Grano duro (aiuto supplementare) *	62,40	-	-	291,00	18.158,40	285,00	17.784,00
Girasole (Pac seminativi)	7,00	2,379	63,00	149,88	1.049,14	149,88	1.049,14
Set-aside volontario (Pac seminativi)	1,10	2,392	63,00	150,70	165,77	150,70	165,77
Totale	**76,10**				**30.203,38**		**29.828,98**

* *Le superfici che beneficiano dell'aiuto supplementare al grano duro nel 2002 sono ridotte del 4% per effetto del superamento della Smg.*

TABELLA A.1c Assegnazione dei diritti

		2005	2006 e anni successivi
Importo di riferimento	€	31.093,82	30.725,02
N. diritti	ha	82,43	82,43
Valore dei diritti	€/ha	377,20	372,73

TABELLA A.1d Set-aside obbligatorio (Pac seminativi), accumulazione dei diritti di ritiro: calcolo dell'importo

Anni	Superficie degli aiuti ricevuti (ha)	Resa del piano di regionalizzaz. (t/ha)	Pagamento diretto per tonnell. (€/t)	Pagamento diretto ad ettaro (€/ha)	Aiuto che va nell'importo di ritiro (€)
2000	9,55	2,392	63,00	150,70	1.439,15
2001	9,20	2,392	63,00	150,70	1.386,40
2002	8,30	2,392	63,00	150,70	1.250,78

TABELLA A.1e Assegnazione dei diritti di ritiro (set-aside)

Importo di riferimento di ritiro	€	1.358,78
N. diritti di ritiro	ha	9,02
Valore dei diritti di ritiro	€/ha	150,70

TABELLA A.1f Importo totale dei pagamenti diretti disaccoppiati

		2005	2006 e anni successivi
Importo di riferimento	€	32.452,59	32.083,79

TABELLA A.1g Applicazione della modulazione

Anni	% di modulazione oltre 5.000 €	Pagamento unico			Taglio della modulazione	
		Fino a 5.000 €	Maggiore di 5.000 €	Totale	Valore	%
2005	3%	5.000	26.629	31.629	824	2,54%
2006	4%	5.000	26.000	31.000	1.083	3,38%
2007	5%	5.000	25.730	30.730	1.354	4,22%
2008	5%	5.000	25.730	30.730	1.354	4,22%
2009	5%	5.000	25.730	30.730	1.354	4,22%
2010	5%	5.000	25.730	30.730	1.354	4,22%
2011	5%	5.000	25.730	30.730	1.354	4,22%
2012	5%	5.000	25.730	30.730	1.354	4,22%

TABELLA A.2 a-g Azienda con zootecnia da carne, situata a "Verona pianura": calcolo del regime di pagamento unico (nel caso di applicazione del disaccoppiamento totale dal 2005)

TABELLA A.2a Pagamenti ricevuti nel periodo di riferimento

COLTURE	SAU (HA)	RESA DEL PIANO DI REGIONALIZZ. (T/HA)	PAGAMENTO DIRETTO PER TONNELLATA (€/T)	PAGAMENTO DIRETTO AD ETTARO (€/T)	IMPORTI RICEVUTI (€)	PREMI CARNE BOVINA	CAPI A PREMIO	€/CAPO	IMPORTI RICEVUTI (€)
2000									
Mais (Pac seminativi)	35,00	7,219	58,67	423,54	14.823,86	Macellazione	410	27	11.070,00
Grano tenero (Pac seminativi - altri cereali)	12,00	7,219	58,67	423,54	5.082,46	Bovini maschi	25	160	4.000,00
Soia (Pac seminativi)	18,00	7,219	81,74	590,08	10.621,46				
Set-aside obbligatorio (Pac seminativi)	7,20	7,219	58,67	423,54	3.049,48				
Barbabietola	8,80	-	-	-	-				
Frutteto	4,00	-	-	-	-				
Totale colture	**85.00**				**33.577.26**	**Totale pagamenti carne bovina**			**15.070,00**
						Totale pagamenti diretti aziendali al 2000			**48.647,26**
2001									
Mais (Pac seminativi)	42,00	7,219	63,00	454,80	19.101,47	Macellazione	350	53	18.550,00
Grano tenero (Pac seminativi - altri cereali)	8,00	7,219	63,00	454,80	3.638,38	Bovini maschi	25	185	4.625,00
Soia (Pac seminativi)	15,00	7,219	72,37	522,44	7.836,59				
Set-aside obbligatorio (Pac seminativi)	7,20	7,219	63,00	454,80	3.274,54				
Barbabietola	8,80	-	-	-	-				
Frutteto	4,00	-	-	-	-				
Totale colture	**85,00**				**33.850,97**	**Totale pagamenti carne bovina**			**23.175,00**
						Totale pagamenti diretti aziendali al 2001			**57.025,97**
2002									
Mais (Pac seminativi)	45,00	7,219	63,00	454,80	20.465,87	Macellazione	380	80	30.400,00
Grano tenero (Pac seminativi - altri cereali)	12,00	7,219	63,00	454,80	5.457,56	Bovini maschi	25	210	5.250,00
Soia (Pac seminativi)	5,00	7,219	63,00	454,80	2.273,99				
Set-aside obbligatorio (Pac seminativi)	6,90	7,219	63,00	454,80	3.138,10				
Barbabietola	12,10	-	-	-	-				
Frutteto	4,00	-	-	-	-				
Totale colture	**85,00**				**31.335,51**	**Totale pagamenti carne bovina**			**35.650,00**
						Totale pagamenti diretti aziendali al 2002			**66.985,51**

TABELLA A.2b Accumulazione dei diritti: calcolo dell'importo di riferimento

Colture	Superficie degli aiuti ricevuti (ha)	Resa del piano di regionalizz. (t/ha)	Pagamento diretto per tonnellata (€/t)	Pagamento diretto ad ettaro (€/t)	Aiuto che va nell'importo di riferimento (€)	Premi carne bovina	Capi a premio	€/ capo	Aiuto che va nell'importo di riferimento (€)
2000									
Mais (Pac seminativi)	35,00	7,219	63,00	454,80	15.917,90	Macellazione	410	80	32.800,00
Grano tenero (Pac seminativi - altri cereali)	12,00	7,219	63,00	454,80	5.457,56	Bovini maschi	25	210	5.250,00
Soia (Pac seminativi)	18,00	7,219	63,00	454,80	8.186,35				
Totale colture	**65,00**				**29.561,81**	**Totale pagamenti carne bovina**			**38.050,00**
					Totale pagamenti diretti che confluiscono nell'importo di riferimento al 2000				**67.611,81**
2001									
Mais (Pac seminativi)	42,00	7,219	63,00	454,80	19.101,47	Macellazione	350	80	28.000,00
Grano tenero (Pac seminativi -altri cereali)	8,00	7,219	63,00	454,80	3.638,38	Bovini maschi	25	210	5.250,00
Soia (Pac seminativi)	15,00	7,219	63,00	454,80	6.821,96				
Totale colture	**65,00**				**29.561,81**	**Totale pagamenti carne bovina**			**33.250,00**
					Totale pagamenti diretti che confluiscono nell'importo di riferimento al 2001				**62.811,81**
2002									
Mais (Pac seminativi)	45,00	7,219	63,00	454,80	20.465,87	Macellazione	380	80	30.400,00
Grano tenero (Pac seminativi - altri cereali)	12,00	7,219	63,00	454,80	5.457,56	Bovini maschi	25	210	5.250,00
Soia (Pac seminativi)	5,00	7,219	63,00	454,80	2.273,99				
Totale colture	**62,00**				**28.197,41**	**Totale pagamenti carne bovina**			**35.650,00**
					Totale pagamenti diretti che confluiscono nell'importo di riferimento al 2002				**63.847,41**

TABELLA A.2c Assegnazione dei diritti

Importo di riferimento di ritiro	€	64.757,01
N. diritti di ritiro	ha	64,00
Valore dei diritti di ritiro	€/ha	1.011,83

TABELLA A.2d Set-aside obbligatorio (Pac seminativi), accumulazione dei diritti di ritiro: calcolo dell'importo

Anni	Superficie degli aiuti ricevuti (ha)	Resa del piano di regionalizzaz. (t/ha)	Pagamento diretto per tonnell. (€/t)	Pagamento diretto ad ettaro (€/ha)	Importo che confluisce in importo di ritiro (€)
2000	7,20	7,219	63,00	454,80	3.274,54
2001	7,20	7,219	63,00	454,80	3.274,54
2002	6,90	7,219	63,00	454,80	3.138,10

TABELLA A.2e Assegnazione dei diritti di ritiro (set-aside)

Importo di riferimento di ritiro	€	3.229,06
N. diritti di ritiro	ha	7,10
Valore dei diritti di ritiro	€/ha	454,80

TABELLA A.2f Importo totale dei pagamenti diretti disaccoppiati

Importo di riferimento	€	67.986,07

TABELLA A.2g Applicazione della modulazione

Anni	% di modulazione oltre 5.000 €	Pagamento unico			Taglio della modulazione	
		Fino a 5.000 €	Maggiore di 5.000 €	Totale	Valore	%
2005	3%	5.000	61.096	66.096	1.890	2,78%
2006	4%	5.000	60.467	65.467	2.519	3,71%
2007	5%	5.000	59.837	64.837	3.149	4,63%
2008	5%	5.000	59.837	64.837	3.149	4,63%
2009	5%	5.000	59.837	64.837	3.149	4,63%
2010	5%	5.000	59.837	64.837	3.149	4,63%
2011	5%	5.000	59.837	64.837	3.149	4,63%
2012	5%	5.000	59.837	64.837	3.149	4,63%

CAPITOLO 4

Le opzioni di disaccoppiamento parziale

L'analisi della riforma Fischler si è finora incentrata sul disaccoppiamento e i suoi possibili effetti, nonché sulle modalità di assegnazione e gestione dei nuovi diritti per ettaro. Se il disaccoppiamento, come si è già affermato, costituisce il vero *cuore* della riforma, c'è un altro aspetto altrettanto rilevante che la caratterizza, vale a dire *il ruolo crescente che nella nuova Pac è riservato all'azione nazionale e regionale.*

Fino ad oggi, il primo pilastro della Pac - ovvero il sostegno assicurato dalle Ocm - era contraddistinto da una gestione diretta che partiva da Bruxelles e arrivava agli agricoltori, senza passaggi intermedi, attraverso le agenzie nazionali di intervento (in Italia, attraverso l'Agea). L'intervento degli Stati membri era limitato ad alcune decisioni applicative non particolarmente rilevanti: la formulazione del piano di regionalizzazione dei seminativi, la ripartizione dell'*envelope* nazionale per la carne bovina, la gestione della riserva nazionale delle quote delle vacche nutrici, e così via. Al contrario, l'azione degli Stati membri si esercitava in modo incisivo nel secondo pilastro della Pac, dove la gestione delle politiche di sviluppo rurale era affidata quasi esclusivamente all'ambito nazionale e regionale.

Con la riforma Fischler, l'area della competenza e dell'azione degli Stati membri è destinata a crescere enormemente e a diventare rilevante anche nel primo pilastro della Pac, dove sarà possibile spostare ingenti risorse finanziarie tra settori e territori diversi, sfruttando le numerose possibilità offerte dalla nuova normativa (De Filippis 2003e, Frascarelli 2003c).

Nel capitolo 2 abbiamo già illustrato (tabella 2.1) le principali opzioni su cui lo Stato nazionale è chiamato ad esercitare il proprio potere decisionale; buona parte di esse sono relative all'attuazione del regime di pagamento unico (disaccoppiamento parziale, regionalizzazio-

ne, riserva nazionale di diritti, ecc.) e devono essere adottate entro il 1° agosto 2004. Nel presente capitolo si illustreranno le opzioni nazionali relative alle forme di disaccoppiamento parziale, previste dagli artt. 64-69 del Reg. (Ce) n. 1782/2003.

4.1 Le forme di disaccoppiamento parziale

La riforma Fischler prevede, come *regola generale*, che il disaccoppiamento sia totale. Tuttavia, durante il negoziato per la sua approvazione, le pressioni di alcuni paesi, insieme alle più generali preoccupazioni sul rischio di abbandono della produzione agricola nelle aree marginali, hanno portato alla definizione di alcune opzioni di disaccoppiamento parziale, che gli Stati membri possono decidere di adottare. Esse riguardano tre settori: seminativi, carni bovine e carni ovicaprine (tabella 4.1).

Va precisato che, con il disaccoppiamento parziale, le risorse finanziarie complessivamente erogate agli agricoltori non cambiano: accade semplicemente che una parte di esse viene detratta dal pagamento unico disaccoppiato, per essere erogata in forma accoppiata. Più in particolare, se uno Stato membro sceglie il disaccoppiamento parziale, la Commissione scinde i massimali nazionali relativi a ciascun pagamento diretto in due componenti: una disaccoppiata, che confluisce nel pagamento unico aziendale, e una accoppiata, che continua ad essere erogata in relazione agli ettari coltivati o ai capi allevati.

Tabella 4.1
I settori interessati e le opzioni di disaccoppiamento parziale

Settori	Opzioni per mantenere accoppiati alcuni aiuti
Seminativi	Gli Stati membri possono mantenere accoppiati (scegliendo, in alternativa, tra le due seguenti opzioni): 1. fino al 25% degli attuali pagamenti per ettaro nel settore dei seminativi, eccetto il pagamento per il set-aside; 2. fino al 40% del pagamento supplementare previsto per il grano duro.
Carni bovine	Gli Stati membri possono decidere di mantenere accoppiato il 100% del premio alla macellazione dei vitelli (si tratta di un premio di 50 €/capo per vitelli di età superiore ad un mese e inferiore a 8 mesi, la cui carcassa abbia un peso fino a 185 kg). Inoltre, gli Stati membri possono anche mantenere accoppiati (scegliendo, in alternativa, tra le tre seguenti opzioni): 1. fino al 100% del premio per vacca nutrice e fino al 40% del premio alla macellazione dei bovini (diversi dai vitelli); 2. fino al 100% del premio alla macellazione dei bovini (diversi dai vitelli); 3. fino al 75% del premio speciale per i bovini maschi.
Carni ovicaprine	Gli Stati membri possono decidere di mantenere accoppiato il 50% dei pagamenti per carni ovine e caprine.

4.2 Seminativi

Per i seminativi si può scegliere di mantenere accoppiato fino al 25% dei pagamenti per ettaro ad essi relativi o, in alternativa, fino al 40% del premio supplementare per il frumento duro. Il nostro paese dovrebbe essere interessato alla seconda possibilità, dato che in sede di negoziato ha spinto affinché fosse prevista. Tuttavia, almeno in teoria, esiste anche la possibilità di una scelta differenziata sotto il profilo territoriale, optando per il disaccoppiamento parziale fino al 25% dei pagamenti per ettaro ai seminativi in Nord Italia e fino al 40% del premio supplementare per il frumento duro nel Centro-Sud.

4.2.1 Disaccoppiamento parziale del premio supplementare al grano duro

Il disaccoppiamento dell'aiuto al grano duro potrebbe generare una riduzione non marginale delle superfici, ipotesi confermata dalle opinioni di molti produttori e da alcune recenti analisi (Donati e Zuppiroli 2003). Ciò dovrebbe accadere nel Centro-Sud, soprattutto nelle regioni meno vocate come Umbria, Campania e Sardegna, con riduzioni stimate intorno al 22% su base nazionale, e punte superiori al 30%, mentre in altre regioni la coltura subirebbe una minore penalizzazione nelle superfici investite, anche e soprattutto per la mancanza di valide alternative produttive.

Per contrastare questa tendenza, che molti potrebbero considerare indesiderabile, il regolamento orizzontale consente il disaccoppiamento parziale, che consiste nella possibilità di mantenere accoppiato il 40% del premio supplementare nelle zone del Centro-Sud. Ciò permetterebbe di erogare un premio di 114 €/ha che, associato al premio specifico alla qualità, porterebbe l'aiuto accoppiato a 154 €/ha (tabella 4.2). Tale importo, nella maggioranza dei casi, dovrebbe consentire il mantenimento di una parte della coltivazione, sia perché il grano duro conserverebbe maggiore competitività rispetto ad altre colture, sia perché dovrebbe essere sufficiente a scongiurare le ipotesi di abbandono. In ogni caso, la coltura del grano duro è destinata a subire una riduzione, ma di entità differente in base all'opzione di disaccoppiamento che verrà adottata nel nostro paese e al contesto aziendale e territoriale che si prende in esame (Donati e Zuppiroli 2003).

La scelta del disaccoppiamento parziale per il grano duro presenta, chiaramente, vantaggi e svantaggi diversi, a seconda dei punti di vista (tabella 4.3).

Sicuramente questa opzione non avvantaggia il produttore storico, che avrebbe tutto l'interesse ad assicurarsi il pagamento in forma to-

TABELLA 4.2
Grano duro: entità del pagamento accoppiato, nell'ipotesi di disaccoppiamento parziale

PREMI ACCOPPIATI	2005	2006 E ANNI SUCCESSIVI
	€/ha	
Premio supplementare accoppiato (40%)	116,36	114,00
Premio specifico alla qualità	40,00	40,00
Totale premi accoppiati	**156,36**	**154,00**

TABELLA 4.3
Opzioni di disaccoppiamento parziale per i seminativi: vantaggi e svantaggi

	VANTAGGI	SVANTAGGI
Fino al 25% degli attuali pagamenti per ettaro nel settore dei seminativi, eccetto il pagamento per il set-aside.	• Incentivo (seppure piccolo) a mantenere la produzione in alcune zone svantaggiate.	• Mancata semplificazione del sistema: necessità di presentare ogni anno le domande di "Pac seminativi". • Scarso incentivo a mantenere la produzione rispetto al disaccoppiamento totale. • Minore grado di libertà per l'agricoltore. • Rischio di non utilizzare completamente il *plafond* di aiuti.
Fino al 40% del pagamento supplementare previsto per il grano duro.	• Incentivo a mantenere la produzione in alcune zone svantaggiate, con un premio accoppiato di 114 €/ha che, associato al premio specifico alla qualità, giunge a 154 €/ha. • Attenuazione delle possibilità di abbandono in alcune aree svantaggiate del Sud Italia. • Maggiori garanzie di approvvigionamento per l'industria molitoria e pastaria, e minori rischi di una sua delocalizzazione.	• Mancata semplificazione del sistema: necessità di presentare annualmente le domande di "Pac seminativi". • Minore grado di libertà per l'agricoltore. • Rischio di non utilizzare completamente il *plafond* relativo a 1.646.000 ettari.

talmente disaccoppiata, definendolo una volta per tutte, senza ulteriori vincoli. Mantenere accoppiata una parte dei pagamenti significa, infatti, sottrarli dal pagamento unico aziendale e, quindi, comporta una riduzione dei gradi di libertà produttiva dell'agricoltore.

Non sorprende, dunque, che il disaccoppiamento totale, in questo come in tutti gli altri casi, sia l'opzione preferita dagli agricoltori: esso, infatti, è più facile da gestire e, soprattutto, lascia gli imprenditori

liberi di utilizzare la terra nella maniera più redditizia possibile, sostituendo il frumento duro, almeno in parte, con colture che dovessero risultare più convenienti.

Un altro svantaggio del disaccoppiamento parziale, per l'agricoltore, deriva dalla necessità di continuare ad effettuare ogni anno la domanda di pagamento diretto per la parte accoppiata, anche se, nel caso del grano duro, questo svantaggio è attenuato dal fatto che il produttore dovrà comunque presentare annualmente la domanda per il premio alla qualità.

Inoltre, il nostro paese, con il disaccoppiamento parziale, corre il rischio di non utilizzare totalmente la superficie massima su cui sono garantiti i pagamenti accoppiati per il grano duro, superficie che ammonta a 1.646.000 ettari nelle zone tradizionali. È assai probabile, infatti, che il disaccoppiamento (sia esso parziale o totale) genererà una diminuzione della superficie coltivata a grano duro e, pertanto, molto difficilmente si potrà giungere ad una coltivazione effettiva pari al massimale di 1.646.000 ettari [1].

I principali benefici dell'accoppiamento del 40% del premio supplementare al grano duro non riguarderebbero l'impresa ma, piuttosto, gli interessi della collettività, come vantaggi di ordine sociale, ambientale e occupazionale. Si può a ragione sperare, infatti, che l'opportunità di mantenere accoppiato un premio di 114 €/ha - che, come già ricordato, associato al premio specifico alla qualità, giungerebbe a 154 €/ha - possa permettere di mantenere la coltura del grano duro in molte aree, rispetto alle ipotesi di abbandono della terra o di semplificazione degli ordinamenti colturali (trasformazione dei seminativi in pascoli o prati).

Tali rischi sono presenti nelle aree marginali e svantaggiate del Sud Italia (Murge, Lucania, alto Molise, altipiani di Enna e Caltanisetta, altre aree marginali della Sicilia), dove è difficile trovare alternative valide al grano duro e dove, in presenza di pagamenti totalmente disaccoppiati, l'ipotesi produttiva più vantaggiosa potrebbe essere il maggese o il pascolo [2]. In tale prospettiva, specie se casi del genere risultassero generalizzati, i problemi maggiori sarebbero di ordine ambientale (degrado del territorio, maggiori rischi di erosione) e occupa-

(1) Va ricordato, a riguardo, che solo nel 2002 e nel 2003 è stata raggiunta e superata la superficie massima garantita per il grano duro nel Centro-Sud Italia; questo fatto non era mai avvenuto prima del 2002. La causa dell'espansione delle superfici coltivate a grano duro è stata la riduzione dei pagamenti diretti per i semi oleosi, allineati a quelli dei cereali nel 2002; il grano duro è divenuto così la coltura "speculativa" per eccellenza, raggiungendo i massimi storici di superficie che, in precedenza, l'Italia non aveva mai toccato.

(2) Va comunque tenuto presente che, per effetto della condizionalità (cfr. capitolo 8), il terreno non può essere completamente abbandonato, ma deve essere mantenuto in buone condizioni agronomiche.

zionale (riduzione dell'impiego di manodopera, contrazione dei settori a valle e a monte della filiera del grano duro).

Un altro elemento da non trascurare riguarda gli effetti sulla filiera del grano duro e, più in particolare, sulla capacità di approvvigionamento di materia prima da parte del comparto molitorio e pastario. Attualmente, l'Italia importa circa il 30% del proprio fabbisogno di grano duro, nonostante il nostro paese sia giunto ai massimi storici della superficie investita a tale coltura. Le basse rese produttive, da una parte, e la maggiore richiesta dell'industria, dall'altra, hanno progressivamente accresciuto la nostra dipendenza dall'estero per tale prodotto. Se dovesse verificarsi, per effetto del disaccoppiamento, un'ulteriore riduzione della produzione, tale da intaccare in misura significativa la capacità di approvvigionamento di materia prima dell'industria pastaria nazionale, ciò rischierebbe di incentivare la progressiva delocalizzazione dell'industria verso i paesi esportatori di materia prima, con conseguenze negative sia per l'occupazione che per l'immagine dell'agroalimentare *made in Italy*.

L'ago della bilancia tra vantaggi e svantaggi del disaccoppiamento parziale può pendere da una parte o dall'altra, in funzione dell'importanza che si attribuisce ai vari fattori. È evidente, quindi, che prima di ogni scelta occorre definire con chiarezza gli obiettivi di politica agraria nazionale che ci si prefigge. La scelta non è di poco conto, sia perché mobilita un ammontare di risorse rilevante - 181 milioni di euro, come si vede dalla tabella 4.4 - sia perché interessa alcune aree critiche del paese.

Se gli obiettivi prioritari sono la sostenibilità e la redditività economica delle imprese agricole, non c'è dubbio che il disaccoppiamento totale è l'opzione più rispondente. Se, viceversa, prevale un obiettivo di natura sociale, in termini di interesse della collettività e del "sistema paese", allora la scelta può ricadere sul disaccoppiamento parziale, allo scopo di limitare i rischi di abbandono della produzione, di rispondere alle preoccupazioni per la carenza di approvvigionamento di materia prima per la filiera del grano duro, e di non smobilitare del tutto una leva di orientamento della produzione in aree critiche del paese.

4.2.2 Disaccoppiamento parziale dei pagamenti ai seminativi

Il disaccoppiamento parziale del 25% dei pagamenti ai seminativi pone minori problemi, per la scarsa evidenza dei benefici che deriverebbero dalla sua scelta, sia sul piano della redditività d'impresa che su quello sociale. L'unico elemento a favore di tale opzione potrebbe essere l'obiettivo di mantenere alcune produzioni in zone svantaggiate, ma va notato che il basso livello di aiuto accoppiato sarebbe, con ogni probabilità, poco efficace a raggiungere questo obiettivo. L'impor-

TABELLA 4.4
Disaccoppiamento parziale del pagamento supplementare al grano duro: importi di riferimento accoppiati e disaccoppiati

	2005	2006	2007 E ANNI SUCCESSIVI
	(milioni di €)		
Componente accoppiata (40%)	185,49	181,66	181,66
Componente disaccoppiata (60%)	278,23	272,49	272,49
Totale	**463,71**	**454,15**	**454,15**

Fonte: Agea.

to accoppiato, infatti è relativamente basso e non arriva a costituire un incentivo al mantenimento della coltura: esso può assumere il valore massimo di 135 €/ha nelle pianure fertili del Nord Italia, ma scenderebbe fino al valore minimo di 25 €/ha nelle aree meno produttive del Sud Italia, proprio quelle dove il mantenimento della coltura sarebbe desiderabile sotto il profilo sociale, ambientale e territoriale.

Parallelamente, come si evince dalla tabella 4.3, il disaccoppiamento parziale dei seminativi comporterebbe degli inconvenienti, che possono riassumersi nei seguenti punti:
- minore grado di libertà per l'agricoltore;
- mancata semplificazione del sistema, a causa della necessità di continuare a presentare annualmente le domande relative alla "Pac seminativi";
- rischio di non utilizzare completamente il *plafond* di aiuti diretti.

Tutto sommato, dunque, il disaccoppiamento parziale del 25% dei pagamenti ai seminativi sembra un'ipotesi da scartare, sia perché non interessa l'agricoltore sia perché non evidenzia vantaggi significativi per la collettività.

4.3 CARNI BOVINE

Per le carni bovine, le alternative di disaccoppiamento parziale sono più numerose e complesse, ed è per questo che le soluzioni da adottare si presentano più incerte e contrastate. La complessità della scelta è determinata dalla diversa tipologia di allevamento bovino che caratterizza il territorio italiano: nel Nord Italia predomina la zootecnia intensiva, basata sull'allevamento da ingrasso, che si approvvigiona di vitelli, poi ingrassati e macellati in Italia, tramite l'importazione da altri paesi (so-

prattutto dalla Francia); nel Centro-Sud prevale la zootecnia estensiva a ciclo chiuso, con allevamento di razze da carne in larga parte locali (Chianina, Marchigiana, Romagnola, Maremmana, Podolica).

Anche in questo caso, la scelta del disaccoppiamento parziale dell'una o dell'altra forma presenta vantaggi e svantaggi (tabella 4.5).

La prima opzione, ovvero mantenere accoppiato fino al 100% dell'attuale premio per le vacche nutrici e fino al 40% del premio alla macellazione, significherebbe, soprattutto nel Centro-Sud Italia, incentivare il mantenimento della zootecnia estensiva e la produzione di vitelli, e comunque incentivare la zootecnia di montagna e delle zone collinari. All'estremo opposto, mantenere accoppiato il 100% del solo premio alla macellazione significherebbe incentivare la zootecnia intensiva, soprattutto nel Nord Italia. È una scelta di priorità che va meditata in funzione degli interessi strategici e commerciali del nostro paese.

Va comunque sottolineato che il disaccoppiamento totale nel settore zootecnico presenta problematiche e rischi maggiori rispetto a quello dei seminativi, in quanto i premi zootecnici confluiscono nel pagamento unico aziendale con il solo vincolo per gli agricoltori di coltivare un determinato numero di ettari, ma senza nessun obbligo di mantenere la produzione di carne (Frascarelli 2004). In base al principio del disaccoppiamento, infatti, gli agricoltori possono anche cessare l'attività zootecnica, continuando a ricevere lo stesso livello di sostegno. I problemi di disattivazione aziendale sono quindi ben maggiori nel caso del disaccoppiamento dei premi zootecnici rispetto ad altri settori [3]. Il disaccoppiamento totale può portare a cali consistenti del patrimonio attuale di vitelli e bovini adulti e, ancor di più, della vacca nutrice (Boatto, Rosetto e Trestini 2003).

Il mantenimento del premio accoppiato per la vacca nutrice, a cui si può associare il mantenimento in forma accoppiata di una percentuale fino al 40% del premio alla macellazione, se analizzato dal punto di vista dell'impresa, comporta una serie di svantaggi:

a) mancata semplificazione del sistema, a causa della necessità di presentare annualmente le domande di pagamento diretto;
b) minore grado di libertà per il produttore, costretto a continuare l'attività zootecnica se vuole mantenere lo stesso livello di premi;
c) rischio di non utilizzare tutto il *plafond* dei premi, qualora si verificasse una riduzione (comunque probabile) della zootecnia bovina estensiva;

(3) Questo caso non si verifica per la zootecnia senza terra o per gli allevamenti che diano luogo a diritti di ammontare superiore ai 5.000 €/ha: in tali casi, infatti, in base all'art. 48 del regolamento orizzontale, gli aiuti disaccoppiati prendono il nome di *pagamenti speciali* e saranno erogati a condizione che il beneficiario mantenga «almeno il 50% dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento espressa in unità di bestiame adulto (Uba)».

d) difficoltà a percepire i premi a causa del malfunzionamento dell'anagrafe zootecnica; questo problema è maggiore nel caso dei premi alla macellazione, dove le domande interessano un più alto numero di capi, rispetto ai premi per la vacca nutrice, con un numero di capi di gran lunga inferiore [4].

Al contrario, dal punto di vista sociale, i vantaggi dell'accoppiamento dei premi per la vacca nutrice sono importanti e di indubbio valore. In primo luogo, il premio accoppiato è significativamente elevato (200 €/anno a capo) e può dunque costituire un valido incentivo a mantenere la produzione zootecnica in alcune zone svantaggiate, con evidenti vantaggi in termini occupazionali e ambientali. A tal riguardo, bisogna osservare che la zootecnia, a differenza dei seminativi, è in grado di assorbire un elevato impiego di manodopera e di valorizzare al meglio le risorse delle aree marginali (foraggere, pascoli, boschi). In particolare la montagna, senza zootecnia, è inevitabilmente soggetta ad un forte spopolamento e depauperamento economico, e ciò offre ottimi motivi per porsi l'obiettivo di mantenere il livello produttivo e occupazionale che la zootecnia montana oggi è in grado di fornire.

Un altro argomento importante a favore del mantenimento di un premio accoppiato per la vacca nutrice, è la possibilità di migliorare il grado di approvvigionamento nazionale di vitelli, di cui l'Italia è fortemente deficitaria. Come si è già ricordato, attualmente i vitelli da ingrasso sono in larga misura importati (in particolare dalla Francia), e questa circostanza, di per sé, mette a repentaglio il mantenimento del settore zootecnico da ingrasso in Italia nel lungo periodo. Infatti, a seguito dell'aumento dei costi di trasporto e (soprattutto) dei problemi legati al benessere degli animali durante il trasporto stesso, tenderà probabilmente a crescere l'importazione di carne congelata, in sostituzione dei vitelli da ingrasso, con conseguenze che potrebbero essere drammatiche per la zootecnia italiana e per il relativo indotto (industria mangimistica, produzione di mais, ecc.).

Tutte queste motivazioni sarebbero in favore della scelta di mantenere accoppiato il premio per la vacca nutrice, anche se, a livello aziendale, tale scelta potrebbe non trovare il consenso dei produttori, per gli stessi motivi già ricordati nel caso dei seminativi. Sarebbe tuttavia possibile, e opportuno, compensare gli allevatori situati nelle zone marginali per la riduzione del loro grado di libertà, causata dall'accoppiamento del premio vacche nutrici, e concedere ulteriori premi supplementari alle aziende zootecniche estensive, utilizzando i paga-

(4) Il massimale del premio macellazione dei bovini adulti è pari a 1.892.201 capi, a cui si aggiunge il massimale per i vitelli pari a 402.032 capi, mentre il massimale per il premio alla vacca nutrice è di 621.611 capi.

menti speciali di cui all'art. 69 del regolamento orizzontale, o anche privilegiando questi comparti nei programmi di sviluppo rurale. Analogamente, nell'ipotesi di totale disaccoppiamento dei premi zootecnici, i pagamenti speciali dell'art. 69 potrebbero essere specificamente finalizzati al mantenimento della linea vacca-vitello e dei suoi benefici sul versante della qualità e del territorio.

L'opzione di mantenere accoppiato il 100% del premio alla macellazione presenta anch'essa una serie di vantaggi e svantaggi e interessa soprattutto la zootecnia intensiva del Nord Italia, dove è concentrata la maggior parte degli allevamenti da ingrasso.

I maggiori vantaggi sono relativi al fatto che il premio alla macellazione accoppiato costituisce un incentivo a mantenere la produzione, assicurando al nostro paese un certo livello di approvvigionamento di carne bovina. Trattandosi di zootecnia intensiva, il mantenimento della produzione non comporta vantaggi di natura ambientale; al contrario, gli effetti sul fronte occupazionale non sono di poco conto, considerando che la zootecnia bovina mobilita un indotto rilevante in alcune aree del Nord Italia (industria mangimistica, produzioni foraggere [5], industria della macellazione).

Gli svantaggi, tuttavia, sono molteplici, come riportato nella tabella 4.5; tra questi si devono sottolineare gli innumerevoli problemi legati al malfunzionamento dell'anagrafe zootecnica, che nel recente passato, come è noto, hanno causato un grave danno agli allevatori italiani, in termini di perdita di premi non erogati. A ciò si aggiunge il rischio che il premio accoppiato non sia sufficiente per coprire tutte le possibili richieste, in quanto il massimale nazionale è significativamente inferiore rispetto alla produzione potenziale di animali macellati.

Infine, riguardo alle risorse finanziarie coinvolte nelle diverse forme di disaccoppiamento, esse non sono rilevanti in valore assoluto (tabella 4.6), ma lo sono in termini relativi per le singole aziende.

In sintesi, dunque, i vantaggi e gli svantaggi del disaccoppiamento parziale dei premi zootecnici delineano un quadro quanto mai complesso e variegato. Inoltre, interessi differenti nelle diverse aree territoriali (Nord e Centro-Sud Italia) e convenienze diverse tra imprenditori (agricoltori da una parte, macellatori e mangimisti dall'altra) rendono particolarmente difficoltosa la scelta del *policy maker*. In ogni caso non sembrano esservi dubbi sul fatto che l'Italia non possa rinunciare alla zootecnia estensiva e, con essa, alla presenza dell'allevamento nelle aree collinari e montane. Ne consegue che l'accoppiamento del premio per la vacca nu-

(5) A livello di ordinamento colturale, la riduzione del patrimonio zootecnico del Nord Italia si traduce in una riduzione degli investimenti a colture foraggere, e in particolare di mais ceroso; questo effetto viene attenuato in caso di disaccoppiamento parziale (Boatto, Rossetto e Trestini 2003).

TABELLA 4.5
Disaccoppiamento parziale per le carni bovine: vantaggi e svantaggi

AIUTI CHE È POSSIBILE MANTENERE ACCOPPIATI	VANTAGGI	SVANTAGGI
100% del premio alla macellazione dei vitelli*.	• Incentiva la zootecnia da latte nella produzione di carne. • Evita di accumulare alti aiuti disaccoppiati in mani di pochi allevatori, che potrebbero abbandonare la produzione.	• Non semplifica il sistema: necessità di presentare annualmente le domande. • Minore grado di libertà per il produttore. • Rischio di non utilizzare il *plafond*, nel caso di minori macellazioni. • Il malfunzionamento dell'anagrafe zootecnica può generare problemi.
Fino al 100% del premio per vacca nutrice e fino al 40% del premio alla macellazione dei bovini (diversi dai vitelli).	• Incentiva il mantenimento della produzione nelle zone svantaggiate. • Impatto positivo sia su occupazione che su ambiente, trattandosi di zootecnia estensiva. • Migliore approvvigionamento di vitelli, di cui l'Italia è fortemente carente. • Incentivo ad allevare capi in Italia, per effetto del 40% del premio alla macellazione accoppiato.	• Non semplifica il sistema: necessità di presentare annualmente le domande. • Minore grado di libertà per il produttore. • Rischio di non utilizzare il *plafond* a causa della riduzione della zootecnia bovina estensiva. • Il malfunzionamento dell'anagrafe zootecnica può generare problemi (comunque minori rispetto alle macellazioni).
Fino al 100% del premio alla macellazione dei bovini (diversi dai vitelli).	• Incentiva il mantenimento della produzione di carne in Italia. • Evita di accumulare alti aiuti disaccoppiati in mani di pochi allevatori, che potrebbero abbandonare la produzione.	• Non semplifica il sistema: necessità di presentare annualmente le domande. • Minore grado di libertà per il produttore. • Rischi di non utilizzare il *plafond* per riduzione delle macellazioni; oppure, all'opposto, che esso non sia sufficiente per tutte le richieste. • Il malfunzionamento dell'anagrafe zootecnica può generare problemi.
Fino al 75% del premio speciale per i bovini maschi.	• Incentiva il mantenimento della produzione di carne in Italia. • Incentiva la zootecnia estensiva, considerando la necessità di rispettare il coefficiente di densità.	• Non semplifica il sistema: necessità di presentare annualmente le domande. • Minore grado di libertà per il produttore. • Rischio di non utilizzare il *plafond* per la possibile riduzione dell'allevamento di vitelli. • Il malfunzionamento dell'anagrafe zootecnica può generare problemi.

* *Si tratta di un premio di 50 €/capo per vitelli di età superiore ad un mese e inferiore a 8 mesi, la cui carcassa abbia un peso fino a 185 kg.*

TABELLA 4.6
Disaccoppiamento parziale dei premi alle carni bovine: importi di riferimento accoppiati e disaccoppiati

PREMI CARNI BOVINE	COMPONENTI	MILIONI DI €
Premio vacca nutrice	Componente accoppiata (100%) Componente accoppiata (75%)	89,50 60,41
Premio speciale bovini maschi	Componente disaccoppiata (25%) **Totale**	20,14 **80,55**
Premio alla macellazione	Componente accoppiata (40%) Componente disaccoppiata (60%) **Totale**	76,58 90,83 **167,41**

Fonte: Agea.

trice sembra essere la scelta verso cui orientarsi. Nel complesso, infatti, sarebbe minore l'impatto positivo dell'accoppiamento del premio alla macellazione e ancora inferiore quello del premio per i bovini maschi.

Se tale conclusione è valida, nel caso in cui si voglia fare una scelta unica per l'intero territorio nazionale, non va esclusa la possibilità di diversificare le forme di disaccoppiamento parziale, con scelte differenziate nelle diverse realtà territoriali, anche se ciò potrebbe creare un certo disordine e qualche sperequazione. In tale evenienza, comunque, la scelta dovrebbe essere in favore dell'opzione di mantenere accoppiato il premio per la vacca nutrice nel Centro-Sud Italia e quello alla macellazione nel Nord.

Qualora, invece, si decidesse di non esercitare alcuna opzione e, dunque, di disaccoppiare tutti i premi zootecnici, si ribadisce che diventerebbe cruciale sfruttare appieno, nel comparto, le possibilità offerte dall'art. 69 del regolamento orizzontale: tagliando del 10% tutti gli aiuti, per finanziare l'attivazione di pagamenti speciali per tipi specifici di zootecnia importanti per la qualità e per l'ambiente, da concentrare nelle realtà e sui produttori che si intendono sostenere in maniera selettiva.

4.4 CARNI OVICAPRINE

Per il settore ovicaprino, il disaccoppiamento parziale potrebbe riguardare un massimo del 50% dei premi per pecore e capre, incluso il premio supplementare per le zone svantaggiate.

Anche nel caso dei premi ovicaprini, inoltre, le risorse finanziarie implicate nelle diverse forme di disaccoppiamento non sono rilevanti in valore assoluto, anche se lo sono in termini relativi per le aziende interessate all'ovinicoltura (tabella 4.7).

TABELLA 4.7
Disaccoppiamento parziale dei premi alle carni ovicaprine: importi di riferimento accoppiati e disaccoppiati

COMPONENTI	MILIONI DI €
Componente accoppiata (50%)	86,70
Componente disaccoppiata (50%)	86,70

Fonte: Agea.

Le motivazioni a favore e contro questa scelta sono analoghe a quelle esposte nel caso del premio per la vacca nutrice, trattandosi anche in questo caso di zootecnia estensiva che interessa le aree marginali del Centro-Sud Italia (tabella 4.8).

TABELLA 4.8
Disaccoppiamento parziale per le carni ovicaprine: vantaggi e svantaggi

AIUTI CHE È POSSIBILE MANTENERE ACCOPPIATI	VANTAGGI	SVANTAGGI
50% dei pagamenti per carni ovine e caprine.	• Incentivo a mantenere la produzione in zone svantaggiate. • Impatto positivo su occupazione e ambiente nelle zone svantaggiate. • Migliore approvvigionamento di carne ovicaprina, di cui l'Italia è fortemente deficitaria.	• Mancata semplificazione del sistema: necessità di presentare annualmente le domande. • Minore grado di libertà per il produttore. • Rischio di non utilizzare il *plafond* nell'ipotesi di riduzione della zootecnia ovina.

Fonte: Agea.

4.5 LE SCELTE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Nella scelta tra le opzioni nazionali, può essere molto importante il paragone con le scelte operate dagli altri Stati membri; è evidente, per esempio, che una decisione della Francia verso alcune forme di accoppiamento parziale nel settore delle carni bovine condiziona la competitività della nostra zootecnia. Il processo di consultazione a livello dei diversi paesi sta procedendo (si ricorda che il termine fissato per la comunicazione ufficiale alla Commissione è il 1° agosto 2004) e sono prevedibili posizioni molto differenziate.

Per quanto riguarda i seminativi, sono pochi gli Stati membri che sembrano intenzionati a scegliere l'opzione del disaccoppiamento par-

ziale. Tra questi, la Grecia e la Spagna intendono mantenere accoppiato il 40% del supplemento al grano duro. Solamente la Francia sembra intenzionata a mantenere accoppiato il 25% dell'aiuto ai seminativi; questa scelta è coerente, visto che la Francia durante il negoziato sulla riforma della Pac è stata tra i principali difensori dello *status quo*, contro il disaccoppiamento, e successivamente tra i promotori della possibilità del disaccoppiamento parziale.

Per i bovini, sembra profilarsi una situazione molto variegata: quasi tutti i paesi sono intenzionati ad utilizzare almeno una delle opzioni disponibili. La Francia sarebbe intenzionata a mantenere accoppiato il 100% del premio per la vacca nutrice e il 40% del premio alla macellazione; anche questa scelta rispecchia la tradizione francese, in cui la vacca nutrice è una sorta di simbolo dell'agricoltura transalpina. Le scelte francesi, come già accennato, sono molto importanti per la zootecnia italiana; ad esempio, il disaccoppiamento del premio speciale per i bovini maschi (e il fatto che la Francia non scelga di mantenerlo parzialmente accoppiato) elimina il problema storico degli ingrassatori italiani di vitelli francesi, costretti ad approvvigionarsi di bovini adulti di peso elevato, per consentire agli allevatori d'oltralpe di percepire il premio al nono mese di vita dell'animale. Probabilmente, la diminuzione nella domanda di ristalli e l'acquisto di vitelli di peso inferiore potrebbero determinare un abbassamento del prezzo degli animali vivi, con conseguente recupero di redditività per gli allevamenti italiani (Boatto, Rossetto e Trestini 2003). Il disaccoppiamento rende più libero e trasparente il mercato europeo dei bovini e dovrebbe consentire agli allevatori italiani di importare vitelli più giovani, con effetti positivi sia in termini di costi di acquisto che di costi di trasporto.

Altri paesi, oltre alla Francia, sono orientati al disaccoppiamento parziale del premio per la vacca nutrice (Belgio, Spagna, Austria, Portogallo e Svezia); i paesi che intendono optare per l'accoppiamento del premio per la vacca nutrice sono, in genere, intenzionati a fare la stessa scelta per i premi ovicaprini. Per quanto riguarda il premio speciale per i bovini maschi, solamente la Danimarca, la Finlandia, il Lussemburgo e, forse, la Svezia sembrano manifestare un interesse al disaccoppiamento parziale, mentre nessun paese è intenzionato a mantenere accoppiato il 100% del premio alla macellazione.

Le scelte dei vari Stati membri sul disaccoppiamento parziale, e il vivace dibattito innescato dalle opzioni nazionali offerte dal regolamento orizzontale, evidenziano l'eterogeneità degli interessi territoriali e manifestano con chiarezza l'importanza di un ruolo nazionale e regionale nelle scelte di politica agraria, a dimostrazione che territori diversi richiedono politiche differenziate.

CAPITOLO 5

La regionalizzazione

Gli artt. 58 e 59 del regolamento orizzontale introducono la possibilità di attuare il disaccoppiamento degli aiuti diretti della Pac a livello *territoriale* anziché aziendale: questo significa calcolare gli importi di riferimento in modo da assegnare un pagamento uguale a tutti gli agricoltori di una certa "regione", dove per "regione" non deve intendersi una regione amministrativa ma, piuttosto, un'area omogenea, "individuata con criteri obiettivi". Tale possibilità di scelta è a discrezione degli Stati membri che devono decidere se adottarla entro il 1° agosto 2004.

Questa opzione, a cui in genere ci si riferisce come "regionalizzazione del pagamento unico", rappresenta una delle novità potenzialmente più rilevanti della riforma Fischler. Essa, infatti, offre l'opportunità di operare una modifica radicale dei meccanismi di accumulazione e gestione dei diritti descritti nel capitolo 3 e dei relativi effetti economici e distributivi.

La "regionalizzazione" prevede due passaggi operativi, concettualmente molto diversi tra loro, che è bene tenere distinti:

1) la regionalizzazione dei massimali nazionali (art. 58 del regolamento orizzontale);
2) la distribuzione del massimale regionale all'interno della regione (art. 59).

5.1 La regionalizzazione dei massimali nazionali (art. 58)

Per applicare la regionalizzazione è necessario, in primo luogo, che gli Stati membri definiscano le regioni omogenee secondo criteri oggettivi.

Successivamente, lo Stato membro suddivide il massimale nazionale tra le regioni individuate [1]. Su questo tema si è aperto in Italia un acceso dibattito che ha un significato sia tecnico che politico.

La suddivisione del massimale nazionale tra le Regioni - in questo caso ci si riferisce alle regioni amministrative - ha un significato tecnico, se la si considera un presupposto per la successiva applicazione dell'art. 59 a livello, appunto, di regione amministrativa; ovvero, se si intendessero ripartire i pagamenti diretti tra tutti gli agricoltori di ogni Regione italiana, consentendo un'attuazione della riforma con criteri diversi dal disaccoppiamento aziendale. Ma l'art. 58, in Italia, viene ad assumere anche un significato politico, che prescinde dalla eventuale "regionalizzazione" del pagamento disaccoppiato. Alcune amministrazioni regionali, infatti, hanno esplicitamente richiesto l'assegnazione dei massimali di aiuti Pac loro spettanti, in quanto leggono l'art. 58 come la possibilità di rivendicare il completo decentramento della gestione e delle decisioni riguardanti il primo pilastro della Pac, che finora - a differenza delle politiche di sviluppo rurale - sono state di esclusiva competenza nazionale.

Si tratta, a nostro avviso, di una lettura strumentale e forzata. Infatti, poiché il regolamento orizzontale fonda la logica della "regionalizzazione" sulla definizione di zone omogenee individuate con "criteri obiettivi", è evidente che tali criteri dovrebbero basarsi, più che sui confini amministrativi delle "regioni", sulla loro omogeneità dal punto di vista agricolo, alla quale sarebbe ragionevole far corrispondere una certa uniformità dei pagamenti diretti. Da questo punto di vista, dunque, è più sensato e coerente pensare all'utilizzazione di criteri di omogeneità già adottati nell'ambito della Pac, come il piano di regionalizzazione dei seminativi [2], con il quale l'Italia è stata suddivisa in 276 zone omogenee (sicuramente un numero eccessivo), distinte per provincia e zona altimetrica, in cui sono state rilevate le rese medie cerealicole e, in conseguenza, sono stati fissati i pagamenti diretti dei seminativi.

(1) Il massimale nazionale è stabilito dall'Allegato VIII del regolamento orizzontale. Esso è dato dalla somma dei pagamenti diretti che sono stati pagati agli agricoltori nel periodo di riferimento 2000-02, ricalcolati sulla base delle norme previste dal regolamento. Per ogni paese, la somma degli importi di riferimento assegnati agli agricoltori non può superare il massimale nazionale. Per l'Italia, i massimali sono stati calcolati in base ai dati comunicati annualmente dall'Agea alla Commissione Ue. Dagli ultimi conteggi dell'Agea risulta una discordanza tra i dati nazionali e i dati Ue, nel senso che gli importi di riferimento calcolati in base alle erogazioni del periodo 2000-02 sarebbero maggiori dei massimali (Agea 2003b). Come si è detto nel capitolo 3 (par. 3.3), in un caso del genere il regolamento prevede che lo Stato membro proceda alla riduzione lineare degli importi di riferimento al fine di rispettare il massimale.

(2) Art. 3 del Reg. (Ce) n. 1251/1999.

Sarebbe, quindi, più coerente desumere le regioni omogenee, di cui all'art. 58, dalle 276 zone del piano di regionalizzazione dei seminativi, attraverso opportune correzioni e con un accorpamento di territori omogenei, per arrivare ad un numero limitato di aree, ad esempio da un minimo di 9 a un massimo di 25-30 [3]. Una soluzione di questo tipo sarebbe coerente dal punto di vista tecnico, ma fatalmente si scontra con la (peraltro comprensibile) riluttanza delle amministrazioni regionali ad accettare una redistribuzione dei pagamenti diretti tra diverse regioni amministrative.

5.2 La regionalizzazione del massimale regionale e dei relativi pagamenti (art. 59)

Dopo aver adottato le decisioni indicate dall'art. 58, è possibile applicare l'art. 59 che prevede l'opportunità per gli Stati membri di "regionalizzare" tutti gli aiuti (o parte di essi), con un pagamento uniforme a livello di zona omogenea su tutti gli ettari ammissibili. Con questo meccanismo, tutti gli agricoltori di una data "regione" acquisiscono diritti di uguale valore, che si ottiene dividendo il massimale "regionale" per il numero di ettari ammissibili a livello "regionale".

Tale opzione è sicuramente stimolante e innovativa e comporterebbe, come si è detto, una riforma radicale dei meccanismi di sostegno della Pac. Essa avrebbe effetti redistributivi notevoli tra le aziende di una data "regione" (tanto maggiori quanto più estesa è la regione stessa), ma semplificherebbe il sistema e renderebbe ancora più disaccoppiato il sostegno. Con questa scelta, inoltre, si potrebbero eliminare alcuni svantaggi che caratterizzano il disaccoppiamento aziendale, quale il congelamento delle disparità associate alla distribuzione degli aiuti nel periodo 2000-02. Infatti, una delle principali critiche che si può muovere al disaccoppiamento aziendale è proprio quella di congelare una serie di squilibri tra produttori, dovuti al loro diverso comportamento nel periodo di riferimento; in molti casi, ad esempio, il disaccoppiamento aziendale finisce con il penalizzare proprio chi, in quel periodo, ha chiesto meno aiuti, magari perché aveva in corso una buona pratica agricola basata sulla rotazione agraria, che lo faceva transitare su colture che non davano diritto a premi.

(3) Dalle 9 zone (forse eccessivamente estese) individuate dalla divisione in Nord, Centro e Sud, incrociata con la distinzione tra pianura, collina e montagna, si potrebbe passare, con un approccio alla Rossi-Doria, all'individuazione di zone più specifiche - tali da accorpare anche aree appartenenti a regioni amministrative diverse - del tipo "pianura padana nord-orientale", "pianura padana nord-occidentale", "collina litoranea centrale", "montagna alpina", "collina interna centrale", "montagna interna del Mezzogiorno continentale", ecc.

Oltre a rimuovere queste distorsioni associate al disaccoppiamento aziendale, la regionalizzazione dei pagamenti favorirebbe anche una maggiore parità di concorrenza tra i produttori e uno stato di equità distributiva. È evidente, tuttavia, che alcuni produttori sarebbero avvantaggiati ed altri penalizzati da una situazione che non sarebbe facile da gestire sotto il profilo politico-sindacale [4].

Per analizzare gli effetti della regionalizzazione è necessario confrontarne l'impatto con quello del meccanismo "normale" di disaccoppiamento aziendale. Nell'impostare questa analisi è necessario considerare che le forme di regionalizzazione possono essere molteplici, con un numero di combinazioni potenzialmente infinite. L'articolo 59, infatti, offre la possibilità di applicare la regionalizzazione a tutti i pagamenti diretti oppure a una parte di essi. La "parzialità" della regionalizzazione può essere interpretata sia in senso "verticale" (cioè inserendo nel meccanismo i pagamenti diretti di uno o più settori, ma non di tutti) sia in senso "orizzontale" (attuata solo su una quota percentuale di tutti i pagamenti diretti).

Non è difficile immaginare l'enorme numero delle possibili forme di regionalizzazione che derivano da questa impostazione, forme che si moltiplicano ulteriormente se ad esse si abbinano le varie opzioni di disaccoppiamento parziale e le future riforme delle Ocm del tabacco e dell'olio di oliva, con le quali anche questi settori entreranno nel regime di aiuto unico disaccoppiato. Sintetizzando, i criteri di regionalizzazione si possono classificare in quattro categorie:

a) la *definizione delle regioni omogenee*: si tratta di individuare i criteri di omogeneità con cui identificare le aree e suddividere l'Italia [5];
b) la *ripartizione del massimale regionale in senso verticale* (per settori produttivi); l'art. 59 del regolamento orizzontale consente di regionalizzare solo una componente del massimale nazionale: ad esempio, operando una suddivisione in base ai riferimenti storici settoriali (seminativi, riso, carni bovine, carni ovicaprine, ecc.), si potrebbe decidere di regionalizzare l'aiuto relativo ad una sola (ad esempio, i seminativi) o a più componenti, ma non alla totalità degli aiuti, continuando ad assegnare i diritti delle altre componenti (per esempio, la zootecnia) con il criterio "normale" del disaccoppiamento aziendale;

(4) In Italia si è già mobilitato un "partito anti-regionalizzazione", composto dagli agricoltori titolari di pagamenti storici elevati, che ovviamente (e legittimamente) hanno tutto l'interesse a mantenere inalterati tali vantaggi, congelandoli nel disaccoppiamento aziendale.

(5) È utile ricordare che la suddivisione dell'Italia in zone omogenee, oltre ad essere opportuna dal punto di vista tecnico, è imposta dal Reg. (Ce) n. 1782/2003 (art. 58, comma 2), che non consente di individuare una regione unica con più di tre milioni di ettari di superficie ammissibile.

c) la *ripartizione del massimale regionale in senso orizzontale* (per quote percentuali del massimale): si tratterebbe di regionalizzare una percentuale del massimale nazionale (per esempio il 30% degli aiuti di tutti i settori), assegnando la parte restante con il criterio "normale" del disaccoppiamento aziendale;
d) un *sistema misto*, frutto della combinazione di b) e c).

Per compiere una valutazione indicativa delle varie forme di regionalizzazione, si è scelto di confrontare sette diverse ipotesi di assegnazione dei diritti, di cui una con il criterio del disaccoppiamento aziendale (dunque, senza regionalizzazione) e sei basate su altrettante formule di regionalizzazione, descritte nella tabella 5.1.

La *prima ipotesi* contempla il disaccoppiamento aziendale, secondo il criterio "normale", ai sensi dell'art. 37 del regolamento orizzontale, quindi senza regionalizzazione. In questo caso, gli elementi per determinare il disaccoppiamento sono due: l'importo di riferimento su base storica e la superficie ammissibile (tabella 5.2). Come si è detto nel capitolo 3, l'importo di riferimento è calcolato a livello aziendale sulla base dei pagamenti storici relativi al periodo di riferimento 2000-02. Analogamente, la superficie ammissibile è pari alla superficie storica, ovvero al numero medio triennale di ettari che nel periodo di riferimento 2000-02 ha originato i diritti. Nella tabella 5.2 gli importi di riferimento sono stati aggregati a livello regionale e suddivisi in importi di riferimento con latte e senza latte, allo scopo di mettere in evidenza la situazione che si verrebbe a creare nel 2005-06, in cui non è previsto il disaccoppiamento dei pagamenti diretti del settore lattiero, rispetto a quella del 2007.

Secondo i dati Agea, la superficie nazionale ammessa ai diritti è pari a poco meno di 7 milioni di ettari, a fronte di una superficie ammissibile (che comprende seminativi e pascoli [6]) di quasi 11 milioni di ettari. Il valore medio dei diritti è pari a 373 €/ha, senza gli aiuti disaccoppiati del settore lattiero, mentre arriva a 423 €/ha se li si include. Il valore medio regionale dei diritti va da un minimo di 257 €/ha in Liguria ad un massimo di 971 €/ha in Valle d'Aosta. Va precisato che le medie regionali possono essere frutto di situazioni aziendali molto differenti: i diritti, infatti, possono assumere valori fino a 5.000 €/ha [7].

La *seconda ipotesi* prevede una "regionalizzazione" del pagamento unico che considera l'Italia come un'unica regione: ogni ettaro di su-

(6) Le superfici a seminativi e pascoli utilizzate sono quelle relative al 5° Censimento dell'Agricoltura.

(7) Si ricorda che, ai sensi degli artt. 47-50 per importi superiori a 5.000 €/ha entra in vigore il regime dei "diritti speciali".

TABELLA 5.1
Descrizione di alcune ipotesi di regionalizzazione

	DESCRIZIONE SINTETICA	DESCRIZIONE ANALITICA
Ipotesi 1	Disaccoppiamento aziendale.	Disaccoppiamento ai sensi dell'art. 37 del Reg. (Ce) n. 1782/2003.
Ipotesi 2	Regionalizzazione totale (Italia come unica regione).	Regionalizzazione del pagamento unico nell'ipotesi che l'Italia sia un'unica regione. Questa ipotesi non è ammessa dal Reg. (Ce) n. 1782/2003 (art. 58, comma 2), che vieta l'individuazione di una regione con più di tre milioni di ettari di superficie ammissibile, ma i risultati hanno un valore indicativo di raffronto.
Ipotesi 3	Regionalizzazione totale (per regioni amministrative).	Regionalizzazione del pagamento unico nell'ipotesi che le regioni omogenee (art. 58, comma 2) siano individuate nelle regioni amministrative.
Ipotesi 4	Regionalizzazione totale per regioni amministrative, con differenziazione per i pascoli.	Regionalizzazione del pagamento unico come nell'ipotesi 3, ma utilizzando un valore differente per i diritti dei prati e pascoli permanenti (art. 61).
Ipotesi 5	Regionalizzazione parziale per regioni amministrative (solo seminativi e senza zootecnia).	Regionalizzazione del pagamento per i soli seminativi (esclusa la zootecnia), sempre nell'ipotesi che le regioni omogenee siano individuate nelle regioni amministrative. Il massimale della zootecnia viene assegnato con il "normale" disaccoppiamento aziendale (art. 59, comma 3).
Ipotesi 6	Regionalizzazione totale basata sulle 276 zone omogenee della "Pac seminativi".	Regionalizzazione del pagamento unico, nell'ipotesi che le regioni omogenee siano individuate nelle 276 zone del piano di regionalizzazione della "Pac seminativi" (art. 3, Reg. (Ce) n. 1251/1999).
Ipotesi 7	Regionalizzazione parziale basata sulle 276 zone omogenee della "Pac seminativi" (solo seminativi e senza zootecnia).	Regionalizzazione del pagamento unico per i soli seminativi (esclusa la zootecnia), nell'ipotesi che le regioni omogenee siano individuate nelle 276 zone del piano di regionalizzazione della "Pac seminativi". Il massimale della zootecnia viene assegnato con il "normale" disaccoppiamento aziendale (art. 59, comma 3).

perficie ammissibile nazionale [8] verrebbe in questo caso ad abbinarsi con un identico valore unitario dei diritti, che ammonterebbe a 275 €/ha. È bene chiarire che si tratta di un'ipotesi del tutto teorica, in quanto il Reg. (Ce) n. 1782/2003 non ammette la possibilità di individuare regioni o-

(8) Nel caso in cui lo Stato membro opti per la regionalizzazione del regime di pagamento unico (art. 59, Reg. (Ce) n. 1782/2003), le superfici ammesse all'abbinamento dei diritti comprendono tutte le superfici a seminativo (compresi gli ortofrutticoli e le patate) e i pascoli (art. 60).

TABELLA 5.2
Ipotesi 1: disaccopiamento aziendale (art. 37, Reg. (Ce) n. 1782/2003)

REGIONI	IMPORTO DI RIFERIMENTO REGIONALE SENZA LATTE* (milioni di €)	IMPORTO DI RIFERIMENTO REGIONALE CON LATTE* (milioni di €)	SUPERFICIE STORICA** (ha)	VALORE MEDIO DEI DIRITTI SENZA LATTE (€/ha)	VALORE MEDIO DEI DIRITTI CON LATTE (€/ha)
Piemonte	284,80	310,86	737.416	386,22	421,56
V. d'Aosta	0,97	3,52	3.621	268,48	971,90
Lombardia	377,53	501,89	732.131	515,66	685,52
Trentino	5,49	23,12	26.069	210,58	886,76
Veneto	343,79	382,21	538.982	637,86	709,13
Friuli	71,13	79,70	176.132	403,82	452,49
Liguria	2,21	2,74	10.655	207,88	257,25
Emilia R.	218,16	276,43	583.115	374,13	474,07
Toscana	152,23	155,61	448.017	339,79	347,33
Umbria	59,97	62,08	221.536	270,69	280,22
Marche	133,21	134,95	352.316	378,09	383,04
Lazio	109,59	127,01	307.761	356,07	412,69
Abruzzo	44,11	47,53	169.851	259,68	279,82
Molise	43,47	46,67	140.012	310,48	333,31
Campania	67,69	79,21	222.781	303,83	355,57
Puglia	198,81	209,08	593.571	334,94	352,24
Basilicata	98,78	102,66	342.412	288,49	299,81
Calabria	51,98	54,58	167.828	309,72	325,21
Sicilia	199,57	206,42	681.435	292,87	302,91
Sardegna	137,88	145,92	527.753	261,25	276,50
Italia	**2.608,90**	**2.959,74**	**6.986.627**	**373,41**	**423,63**

* *L'importo è leggermente sovrastimato nelle regioni del Centro-Sud Italia per una cifra pari a 10 milioni di euro, in quanto non tiene conto della riduzione dei pagamenti del grano duro da 291 €/ha a 285 €/ha.*

** *Numero medio triennale di ettari che ha dato origine ai pagamenti diretti nel corso del periodo di riferimento 2000-02.*

Fonte: Elaborazione su dati Agea.

mogenee al di sopra di tre milioni di ettari (art. 58, comma 2); tuttavia, essa fornisce un valore indicativo dei diritti che consente una valutazione degli effetti della regionalizzazione e delle differenze regionali.

La *terza ipotesi* analizza una modalità di regionalizzazione del pagamento unico, secondo la quale le regioni omogenee coincidono esattamente con le regioni amministrative del nostro paese. Si tratta di una ipotesi che, forse, potrebbe essere "politicamente" gradita a qualche amministrazione regionale, ma è bene chiarire che essa sarebbe in evidente contrasto con i già richiamati criteri di omogeneità che ispirano la "regionalizzazione" prevista dal regolamento orizzontale. In questo caso (tabella 5.3) i massimali regionali di tutti i pagamenti diretti sono divisi per il numero medio di ettari ammissibili a livello regionale (seminativi e pascoli) e, ovviamente, i diritti assumono va-

TABELLA 5.3
Superfici ammissibili alla regionalizzazione

REGIONI	SEMINATIVI	PASCOLI	TOTALE SEMINATIVI E PASCOLI
Piemonte	577.277,70	394.281,76	971.559,46
V. d'Aosta	319,13	69.623,28	69.942,41
Lombardia	727.351,85	276.025,99	1.003.377,84
Trentino	8.125,10	360.272,39	368.397,49
Veneto	582.819,24	161.685,99	744.505,23
Friuli	175.532,31	40.520,82	216.053,13
Liguria	10.501,53	33.754,61	44.256,14
Emilia R.	850.702,38	112.530,17	963.232,55
Toscana	540.474,47	133.612,19	674.086,66
Umbria	234.544,53	83.080,92	317.625,45
Marche	400.276,11	65.291,04	465.567,15
Lazio	348.393,40	227.116,95	575.510,35
Abruzzo	182.876,70	163.184,43	346.061,13
Molise	155.648,69	37.886,23	193.534,92
Campania	308.776,42	113.243,19	422.019,61
Puglia	659.699,51	92.371,20	752.070,71
Basilicata	333.580,24	147.849,06	481.429,30
Calabria	181.244,11	139.579,39	320.823,50
Sicilia	647.857,19	235.687,98	883.545,17
Sardegna	414.220,77	526.839,58	941.060,35
Italia	**7.340.221,38**	**3.414.437,17**	**10.754.658,55**

Fonte: Istat (5° Censimento dell'Agricoltura).

lori molto differenti, in funzione dell'entità di superficie ammissibile non coperta dai diritti storici.

In particolare, nelle Regioni in cui si riscontra una maggiore rilevanza di pascoli e di colture non sostenute dai pagamenti diretti (barbabietola, ortive, foraggere, ecc.) il massimale di aiuti si "spalma" su una superficie più ampia, con la conseguenza che i diritti assumono valori largamente inferiori rispetto a quelli previsti dal disaccoppiamento aziendale (tabella 5.4). I valori dei diritti maggiori si rilevano in Veneto, Lombardia, Friuli e Piemonte, dove i massimali sono più elevati e minore è la presenza di superfici escluse dai "vecchi" pagamenti diretti. I valori più bassi si rilevano in Valle d'Aosta, Trentino, Liguria, Abruzzo e Sardegna, dove le superfici a pascolo sono maggiori.

Questa forma di regionalizzazione penalizzerebbe in misura molto consistente, e sicuramente eccessiva, i produttori zootecnici, i quali hanno i maggiori importi di riferimento storico aziendale. Ad esempio, si possono citare i casi di aziende zootecniche lombarde che hanno valori di diritti storici pari a 2.000-3.000 €/ha e che vedrebbero ridotto il loro diritto, con tale ipotesi di regionalizzazione, a 500 €/ha.

TABELLA 5.4
Diverse formule di regionalizzazione per regioni amministrative*

REGIONI	IPOTESI 1	IPOTESI 2*	IPOTESI 3*	IPOTESI 4*		IPOTESI 5*
	DISACCOPPIAM. AZIENDALE (SENZA REGIONALIZZAZ.)	REGIONALIZZAZ. TOTALE (ITALIA = REGIONE UNICA)	REGIONALIZZAZ. TOTALE (REGIONI AMMINISTRATIVE)	REGIONALIZZAZ. CON DIFFERENZ. DEI PASCOLI (ART. 61)		REGIONALIZZAZ. PARZIALE (ESCLUSA ZOOTECNIA)
				SEMINATIVI	PASCOLI	
	VALORE DEI DIRITTI** (€/ha)					
Piemonte	421,56	275,21	319,96	504,35	50,00	209,51
V. d'Aosta	971,90	275,21	50,31	118,42	50,00	0,00
Lombardia	685,52	275,21	500,20	671,05	50,00	314,11
Trentino	886,76	275,21	62,75	628,13	50,00	2,20
Veneto	709,13	275,21	513,38	641,93	50,00	331,72
Friuli	452,49	275,21	368,88	442,50	50,00	313,08
Liguria	257,25	275,21	61,94	100,30	50,00	3,72
Emilia R.	474,07	275,21	286,99	318,33	50,00	202,64
Toscana	347,33	275,21	230,84	275,55	50,00	195,51
Umbria	280,22	275,21	195,45	246,97	50,00	156,30
Marche	383,04	275,21	289,86	328,99	50,00	258,85
Lazio	412,69	275,21	220,69	331,97	50,00	144,08
Abruzzo	279,82	275,21	137,34	215,27	50,00	94,98
Molise	333,31	275,21	241,13	287,65	50,00	199,24
Campania	355,57	275,21	187,70	238,21	50,00	119,80
Puglia	352,24	275,21	278,00	309,93	50,00	245,50
Basilicata	299,81	275,21	213,24	285,59	50,00	170,84
Calabria	325,21	275,21	170,12	262,63	50,00	86,58
Sicilia	302,91	275,21	233,62	300,42	50,00	155,90
Sardegna	276,50	275,21	155,06	288,69	50,00	49,01
Italia	**423,63**	**275,21**	**275,21**	**379,96**	**50,00**	**187,82**

* *Si precisa che né le regioni amministrative né, tantomeno, l'Italia come regione unica sono criteri accettabili per attuare la "regionalizzazione" del pagamento unico ai sensi degli artt. 58 e 59 del regolamento orizzontale. Tali ipotesi di "regionalizzazione", pertanto, sono qui riportate a puro titolo di confronto rispetto ad altre più plausibili in quanto riferite a "regioni" omogenee "secondo criteri obiettivi"(articolo 58, comma 2).*

** *Nel caso dell'Ipotesi 1, si riporta il valore medio dei diritti.*

Fonte: Elaborazione su dati Agea.

Per correggere parzialmente i difetti della terza ipotesi è stata individuata una *quarta ipotesi* che, sfruttando la possibilità offerta dall'art. 61, scorpora i pascoli, assegnando ad essi un valore pari a 50 €/ha, e redistribuisce la restante parte del massimale tra tutte le superfici a seminativo.

Questa ipotesi permette di ridurre gli eccessi redistributivi della precedente formula di regionalizzazione, assegna un valore dei diritti al pascolo più coerente con i benefici agricolo-ambientali ad essi associati, e consente di avvicinare maggiormente il valore medio dei diritti

a quello del disaccoppiamento aziendale. A livello nazionale, infatti, tale valore sarebbe pari a 380 €/ha, molto prossimo a quello del disaccoppiamento aziendale di 423 €/ha. Va comunque sottolineato che una tale conclusione è sempre riferita all'analisi dei diritti a livello di *medie regionali* e che non elimina, invece, gli effetti fortemente redistributivi che si possono produrre a *livello aziendale*, con specifico riferimento, anche in questo caso, all'eccessiva contrazione dei pagamenti per le aziende zootecniche.

Per correggere quest'ultimo effetto, è possibile contemplare una *quinta ipotesi* di regionalizzazione parziale (tabella 5.4), in cui vengono "regionalizzati" solo i massimali relativi ai seminativi, mentre quelli relativi alla zootecnia bovina, ovina e da latte vengono assegnati con il criterio "normale" del disaccoppiamento aziendale. È evidente che questa ipotesi salvaguarda i diritti storici della zootecnia, con i conseguenti vantaggi e svantaggi. Se, infatti, può apparire irragionevole adottare una soluzione troppo penalizzante per la zootecnia, è pur vero che proprio in questo comparto il disaccoppiamento crea problemi di equità, anche se in direzione opposta: le aziende zootecniche, infatti, sono privilegiate dal fatto che esse potrebbero incassare il (più che generoso) premio disaccoppiato loro spettante e cessare la produzione, limitandosi a garantire la coltivazione delle superfici agricole [9].

La *sesta ipotesi* analizza una modalità di regionalizzazione del pagamento unico, secondo la quale le regioni omogenee da individuare ai sensi dell'art. 58, comma 2, coincidono esattamente con le 276 zone omogenee della "Pac seminativi". Si tratta di un'ipotesi che individua "regioni" relativamente omogenee e, quindi, sono minori gli scarti rispetto all'ipotesi di disaccoppiamento aziendale.

Nella tabella 5.5 è riportato un esempio relativo alla Lombardia, che in base al piano di regionalizzazione della "Pac seminativi" viene suddivisa in 24 zone. In questo caso, i massimali regionali di tutti i pagamenti diretti sono divisi per il numero medio di ettari ammissibili a livello regionale (seminativi e pascoli) [10].

L'analisi evidenzia gli stessi effetti della terza ipotesi: i diritti assumono valori differenti tra le diverse aree, in funzione dell'entità di superficie ammissibile non coperta dai diritti storici, ossia della rilevanza di pascoli e di colture non sostenute dai pagamenti diretti (barba-

(9) Si ricorda che questa possibilità non è ammessa nel caso dei diritti speciali superiori a 5.000 €/ha, per i quali occorre garantire la permanenza di almeno il 50% di attività zootecnica espressa in Uba.

(10) Per "regione" s'intende, in questo caso, la regione omogenea del piano di regionalizzazione della "Pac seminativi" (art. 3, Reg. (Ce) n. 1251/1999).

bietola, ortive, foraggere, ecc.). Tuttavia, l'effetto redistributivo all'interno delle aree è minore, perché la distribuzione avviene su un territorio più omogeneo. I diritti, infatti, assumono valori più vicini alla media del disaccoppiamento aziendale. Ad esempio, la zona di "Brescia pianura" verrebbe ad assumere un valore del diritto regionalizzato di 805 €/ha (ipotesi 6), molto prossimo al valore medio del diritto aziendale di 909 €/ha (ipotesi 1).

Tabella 5.5
Esempio di regionalizzazione basata sulle zone omogenee della "Pac seminativi"

		Ipotesi 1	Ipotesi 3	Ipotesi 6	Ipotesi 7
Zone del piano di regionalizzazione della "Pac seminativi"		Disaccoppiamento aziendale (senza regionalizzazione)	Regionalizzazione totale (regioni amministrative)	Regionalizzazione totale ("Pac seminativi")	Regionalizzazione parziale ("Pac seminativi" esclusa zootecnia)
		Valore dei diritti** (€/ha)			
Lecco	montagna	358,44	500,20	40,39	1,72
	collina	505,52	500,20	287,13	190,41
Bergamo	montagna	111,86	500,20	46,03	0,70
	collina	569,36	500,20	213,28	101,64
	pianura	776,07	500,20	644,46	352,26
Como	montagna	182,81	500,20	98,66	3,76
	collina	1.284,40	500,20	575,66	127,09
	pianura	549,37	500,20	442,85	346,29
Sondrio	montagna	185,12	500,20	44,34	2,13
Varese	montagna	548,07	500,20	169,09	26,79
	collina	650,31	500,20	255,04	96,41
	pianura	380,50	500,20	308,83	227,72
Milano	collina	482,30	500,20	350,19	198,11
	pianura	828,12	500,20	723,69	393,15
Brescia	montagna	210,14	500,20	65,11	2,64
	collina	581,65	500,20	487,26	244,57
	pianura	909,30	500,20	805,36	407,88
Pavia	montagna	217,08	500,20	68,13	39,54
	collina	306,34	500,20	120,23	107,25
	pianura	592,77	500,20	560,08	525,56
Lodi	pianura	465,38	500,20	400,60	357,44
Cremona	pianura	824,40	500,20	690,76	424,06
Mantova	collina	874,54	500,20	691,18	429,69
	pianura	764,77	500,20	598,80	352,34
Lombardia		**685,50**	**500,20**	**500,20**	**312,87**

** Nel caso dell'Ipotesi 1, si riporta il valore medio dei diritti.*
Fonte: Elaborazione su dati Agea.

Anche questa forma di regionalizzazione, seppure meno redistributiva, penalizza comunque in misura consistente i produttori zootecnici. È quindi utile formulare una *settima ipotesi*, in cui vengono "regionalizzati" solo i massimali relativi ai seminativi, mentre quelli relativi alla zootecnia vengono assegnati con il criterio "normale" del disaccoppiamento aziendale. In questo caso, nelle zone di montagna la "spalmatura" produce valori estremamente contenuti, per l'effetto combinato dei bassi massimali dei seminativi e della presenza di molte superfici a pascolo.

Si possono sviluppare molte altre ipotesi di regionalizzazione, combinando le variabili (territori, massimali) in maniera diversa. Si può ipotizzare di escludere il riso dai massimali da regionalizzare, oppure di accoppiare alcune zone altimetriche (per esempio, si può pensare ad un'unica zona che riunisca tutta la pianura della Valle Padana).

Un altro criterio può riguardare l'approccio graduale, ovvero una regionalizzazione tramite una *ripartizione del massimale regionale in senso orizzontale*, per quote percentuali, che possono crescere gradualmente nel tempo fino a giungere alla regionalizzazione totale dopo un certo numero di anni. In pratica, si potrebbe applicare una regionalizzazione molto "leggera" (o addirittura nulla) nel primo o nei primi anni di applicazione della riforma, per poi procedere annualmente ad un aumento della quota regionalizzata e, parallelamente, ad una diminuzione della quota del disaccoppiamento aziendale.

Questa formula presenta notevoli aspetti positivi. In primo luogo, non penalizza eccessivamente i beneficiari storici nei primi anni, consentendo loro di adattarsi gradualmente allo scenario di regionalizzazione totale, che potrebbe entrare a pieno regime solo dopo un certo lasso di tempo. In secondo luogo, permette di conseguire, sia pure nel medio periodo, tutti i vantaggi della regionalizzazione. Si può infine notare come, con una regionalizzazione così congegnata, il regime di pagamento unico verrebbe ad assumere il ruolo di "contributo al riaggiustamento aziendale", com'era stato ipotizzato già nel 1996 da un gruppo di studio sulla riforma della Pac coordinato da Alan Buckwell (Buckwell *et al*. 1997; Buckwell e Sotte 1997).

5.3 Considerazioni finali

Non c'è dubbio che la regionalizzazione è una delle ipotesi più affascinanti e innovative di tutta la riforma Fischler, la cui adozione potrebbe innescare un meccanismo virtuoso, soprattutto se valutato in una prospettiva di lungo periodo. Si tratta, infatti, di una scelta coraggiosa che presenta molteplici vantaggi: si perverrebbe alla tante volte invocata re-

distribuzione dei benefici della Pac, si andrebbe verso un'effettiva semplificazione, verso una maggiore equità, verso maggiori incentivi alla competitività e più orientamento al mercato. Non si può dimenticare, tuttavia, che la regionalizzazione presenta anche molteplici controindicazioni, non tanto a livello generale di "sistema paese", quanto a livello della sua sostenibilità politico-sindacale, e del suo effetto di forte concentrazione delle perdite economiche in alcune realtà aziendali.

Siamo, quindi, di fronte ad un'opzione che presenta vantaggi e svantaggi (tabella 5.6), come del resto accade per qualunque cambiamento; ma se si riuscisse a gestire la potenziale opposizione dei soggetti pena-

TABELLA 5.6
La "regionalizzazione" dei massimali regionali: vantaggi e svantaggi rispetto al disaccoppiamento aziendale

IPOTESI	VANTAGGI	SVANTAGGI
Disaccoppiamento aziendale.	• Mantiene inalterato il reddito delle imprese, se si esclude l'effetto della modulazione. • È politicamente più sostenibile.	• Cristallizza il sostegno alla situazione storica 2000-02. • Premia gli agricoltori che nel periodo di riferimento hanno attuato una strategia di "caccia ai sussidi". • Penalizza il produttore virtuoso che ha fatto rotazioni agrarie, in particolare il produttore biologico. • Falsa la concorrenza tra agricoltori in relazione al possesso di diritti. • Rende il sistema meno sostenibile nel medio-lungo periodo. • Rende più difficile l'ingresso di giovani agricoltori e l'avvio di nuove attività agricole. • Distorce il mercato fondiario e degli affitti.
Regionalizzazione.	• Genera effetti redistributivi a vantaggio della competitività del sistema agricolo. • Conferisce maggiore equità alla distribuzione del sostegno. • Elimina il problema dell'assegnazione di alti diritti a poche aziende, che potrebbero orientarsi a scelte speculative. • Semplifica il "sistema". • Elimina i problemi di assegnazione dei diritti storici e di insediamento dei giovani agricoltori. • Non ha effetti distorsivi sul mercato fondiario e degli affitti.	• Mette in pericolo la sostenibilità economica delle aziende agricole con ordinamenti produttivi fortemente sostenuti dalla Pac (mais, grano duro, carni bovine). • Penalizza la zootecnia (ma ciò può essere corretto con la regionalizzazione parziale). • Genera problemi politico-sindacali. • Attribuisce diritti anche a soggetti scarsamente interessati all'attività agricola.

lizzati, con un'applicazione "parziale" e graduale e con la possibilità di compensazioni da attivare sui numerosi altri fronti che si aprono con la riforma Fischler (pagamenti speciali dell'art. 69, sviluppo rurale, condizionalità), varrebbe la pena provare ad applicarla. In ogni caso, gli effetti della regionalizzazione, e dunque anche l'opportunità di metterla in cantiere, vanno valutati nel quadro complessivo delle diverse opzioni nazionali sulla nuova Pac, relativamente alle loro interrelazioni e sinergie.

È evidente, infatti, che la regionalizzazione può avere un significato molto diverso a seconda di come essa, nelle sue tante possibili versioni, si combina con le diverse ipotesi di disaccoppiamento parziale (soprattutto) dei premi zootecnici e con le diverse possibilità esistenti sul fronte dei premi speciali dell'art 69.

Infine, per la decisione sulla regionalizzazione può rivelarsi utile il confronto con le scelte operate dagli altri Stati membri. Al momento, solo la Germania, la Danimarca e il Regno Unito sembrano intenzionati ad adottare questo approccio, con formule ibride, parziali o graduali, rivolte a ridurre l'impatto penalizzante per le imprese storicamente beneficiarie dei pagamenti diretti. Non sembra comunque un caso che proprio i paesi che vogliono una Pac più innovativa (Germania e Regno Unito in particolare) - e che lo hanno dimostrato durante il negoziato - siano quelli che intendono applicare la regionalizzazione dei pagamenti disaccoppiati, che rappresenta una vera e propria rivoluzione del sistema di sostegno agricolo assicurato dalla vecchia Pac e che porta a voltare pagina rispetto al passato.

CAPITOLO 6

I pagamenti speciali dell'articolo 69

6.1 LE POSSIBILITÀ OFFERTE DALLA NUOVA MISURA

L'articolo 69 del regolamento orizzontale accorda agli Stati membri la facoltà di trattenere fino al 10% della componente "massimali nazionali", di cui all'articolo 41, corrispondente ai *plafond* di aiuti previsti per i diversi settori, per finanziare (nuovi) pagamenti supplementari agli agricoltori che si impegnano in «tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli».

È opportuno precisare che i pagamenti supplementari in questione dovranno comunque rimanere all'interno del settore interessato dalla trattenuta necessaria al loro finanziamento, in modo da non modificare la distribuzione delle risorse finanziarie che competono agli agricoltori e agli allevatori operanti nei diversi comparti. D'altra parte, è evidente che questi aiuti supplementari, in quanto strettamente legati agli obiettivi di tutela e valorizzazione dell'ambiente e miglioramento della qualità e commercializzazione dei prodotti agricoli, possono avere effetti molto diversi rispetto al semplice aiuto unico disaccoppiato.

Un primo elemento di riflessione risiede proprio nella novità della misura: se è vero che almeno dal 1992 sono presenti misure agroambientali tra gli strumenti a disposizione della Commissione per la politica agraria e che, da tempo ancor maggiore, sono state introdotte misure per promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari, è la prima volta che a tali obiettivi possono essere destinate, in modo specifico, risorse importanti, attingendo al primo pilastro anziché al secondo pilastro, assai meno rilevante dal punto di vista finanziario. Le risorse che si renderebbero disponibili non sono "indifferenti" per un riequilibrio, in termini qualitativi, del primo pilastro. Come

si vede nella tabella 6.1, il loro ammontare globale potrebbe in teoria arrivare a circa 288 milioni di euro l'anno, a regime, per il nostro paese, senza considerare i comparti del tabacco e dell'olio d'oliva, ancora non inseriti nel regime di pagamento unico. Si tratta, è bene sottolinearlo, di una cifra più che doppia rispetto, per esempio, all'effetto della modulazione, una misura che ha avuto una "visibilità" ben maggiore nell'ambito del dibattito sulla riforma.

La possibilità offerta dall'art. 69 rappresenta un'occasione importante per rafforzare e valorizzare gli elementi qualitativi delle produzioni agroalimentari, anche quelle non protette da Dop e Igp, nonché per premiare strategie di valorizzazione e tutela dell'ambiente. In altri termini, si potrebbe cogliere questa opportunità per dimostrare che la "qualità" e la tutela dell'ambiente non si perseguono solo con le risorse e le misure dello sviluppo rurale ma anche con quelle, potenzialmente ben più cospicue, del primo pilastro. In questo senso, l'applicazione dell'art. 69 può contribuire a legittimare la spesa della Pac agli occhi dei contribuenti e dell'opinione pubblica.

TABELLA 6.1
Potenziali risorse a regime per l'applicazione dell'articolo 69 del regolamento orizzontale

SETTORE	MASSIMALE (milioni di €)	10% PER ART. 69 (milioni di €)
Seminativi	1268,87	126,8
Aiuto supplementare al grano duro	454,15	45,4
Leguminose	7,81	0,7
Sementi	12,75	1,2
Premio vacche nutrici	88,42	8,8
Premio addizionale per vacche nutrici	6,35	0,6
Premio speciale bovini	80,79	8,07
Premio macellazione bovini	167,42	16,74
Premio di estensivizzazione bovini	13,12	1,3
Premio addizionale per bovini	52,43	5,24
Premio per ovicaprini	127,64	12,76
Premio supplementare per ovicaprini	38,74	3,87
Premio addizionale per ovicaprini	6,92	0,69
Premio latte bovino	243,19	24,31
Premio addizionale latte bovino	109,33	10,93
Riso	135,27	13,52
Aiuti alla produzione di foraggi essiccati	19,59	1,95
Totale	**2882**	**288,2**

Fonte: Reg. (Ce) n. 1782/2003.

Parallelamente, si dovrebbe fare in modo che il pacchetto qualità introdotto nello sviluppo rurale possa operare in maniera integrata con questi pagamenti supplementari. D'altra parte, il regolamento è una cornice entro la quale i singoli Stati membri possono mettere gli strumenti che ritengono più utili, purché coerenti con il contesto e le finalità. In questo senso, se è vero che l'indeterminatezza delle possibilità e delle misure attivabili può rappresentare una limitazione, in quanto richiede che i singoli Stati membri, e in essi i portatori di interessi, si attivino per riempire di contenuti tale cornice, non c'è dubbio che essa fornisce una straordinaria opportunità.

Per utilizzare al meglio le possibilità offerte dall'articolo 69 è necessario identificare condizioni per l'erogazione legate a comportamenti virtuosi verso la qualità o l'ambiente, che non "ripetano" impegni analoghi, agroambientali o di produzione di qualità certificata (integrato, biologico, Dop, Igp) già remunerati dalle vecchie o dalle nuove misure per lo sviluppo rurale.

Le condizioni di erogazione dei pagamenti speciali saranno discusse e stabilite a livello di Comitato di gestione comunitario. Ciò è importante per evitare distorsioni, anche in relazione all'applicazione della condizionalità, del disaccoppiamento parziale e dell'eventuale regionalizzazione.

6.2 Ipotesi di applicazione

È bene sottolineare ancora una volta l'indicazione presente nell'articolo 69, circa l'obbligo di mantenere le risorse dei pagamenti speciali all'interno del settore di provenienza. L'articolo 69, dunque, non è pensato per modificare la distribuzione tra comparti delle risorse allocate nel passato. Ciò ne rende più facile l'adozione e fornisce, aspetto ancor più rilevante, uno strumento per indirizzare lo sviluppo e la competitività all'interno dei singoli settori. D'altra parte, ciò consente anche di prevedere approcci differenti per i comparti, che enfatizzino, di volta in volta in misura diversa, la qualità dei prodotti, la commercializzazione o la tutela e la valorizzazione dell'ambiente. Assieme all'indeterminatezza della misura, quindi, ci sono anche una grande potenzialità e un'utile flessibilità teorica di applicazione.

A proposito di *qualità e commercializzazione*, le opportunità previste dall'art. 69 potrebbero essere rilevanti non solo per l'entità delle risorse coinvolte, ma anche, se non soprattutto, perché potrebbero indicare in anticipo agli imprenditori le richieste dei mercati.

Nelle nuove misure per lo sviluppo rurale sono già previste ulterio-

ri possibilità di sostegno alla qualità, come definita dalle certificazioni Ue (Dop, Igp, Stg, biologico, ecc.); poiché questi non sono gli unici strumenti di valorizzazione della qualità, non si ritiene utile allocare altre risorse in questa direzione. Al contrario, nel nostro paese in modo particolare, esiste una grande lacuna nella definizione di contratti che identifichino, e quindi permettano di valorizzare adeguatamente, i parametri qualitativi "commerciali" dei prodotti meno differenziati. Basti pensare al ritardo nell'applicazione di norme di questo tipo nel caso dell'ortofrutta e delle carcasse suine, per esempio. Tra l'altro, ciò rende meno trasparenti i mercati e i meccanismi di formazione dei prezzi, limita le possibilità dei consumatori di riconoscere e apprezzare gli elementi qualitativi, favorisce lo sviluppo di posizioni dominanti o di rendita nelle diverse filiere, non trasmette ai produttori agricoli le attese di qualità dei clienti e/o dei consumatori finali, rallentando la loro capacità di adeguamento alle mutate condizioni competitive. Al riguardo, è anche utile ricordare che la qualità non si determina in modo "automatico", in quanto è quasi sempre frutto dell'adeguamento a specifiche esigenze, in qualche misura mutevoli, degli acquirenti.

Tutto ciò potrebbe suggerire l'opportunità di legare un pagamento supplementare alla stipula di un contratto, anche un contratto quadro nazionale, che indichi pochi ma chiari elementi di premio della qualità, che vadano comunque oltre il semplice rispetto di parametri qualitativi di legge. Queste indicazioni, evidentemente, dovrebbero essere specifiche per singolo comparto produttivo.

Tale premio potrebbe allora essere pagato agli agricoltori che dimostrino di vendere in applicazione di un contratto che preveda adeguati parametri qualitativi, e che quindi incentivi, più o meno in funzione degli accordi raggiunti, comportamenti utili al miglioramento della qualità delle produzioni. Dovrebbero essere ritenute necessarie, inoltre, la definizione e la firma dell'accordo contrattuale prima dell'avvio dell'annata agraria, in modo che esso rappresenti una chiara e forte indicazione agli agricoltori. Infine, in alcuni settori si potrebbe prevedere la possibilità di un contratto di durata poliennale, almeno per quanto riguarda le modalità di definizione dei premi per la qualità (scostamenti percentuali o assoluti da un prezzo medio da definire annualmente).

Anche a proposito della *tutela e valorizzazione dell'ambiente* è necessario mantenere un'adeguata distinzione rispetto alle norme già previste dalla condizionalità e alle misure agroambientali già inserite nelle politiche di sviluppo rurale.

Su questo fronte, una prima possibilità, già contemplata, potrebbe

essere il sostegno alle tecniche di lotta integrata nell'ambito delle misure agroambientali. Sarebbe utile togliere tali tecniche dalle misure specifiche finanziate in quell'ambito, lasciandovi solo il biologico, ed eventualmente inserirle in queste altre misure di tutela e valorizzazione dell'ambiente, per favorirne una più ampia e generalizzata adozione.

Resta aperto il problema dei controlli, ma bisogna ricordare che questo problema è già presente anche per la condizionalità. Una sufficiente serietà e ampiezza dei controlli, resi per certi versi più facili dall'adozione di misure di rintracciabilità obbligatoria a partire dal 1° gennaio 2005, potrebbero favorire comunque questa attività.

In questo senso, la misura potrebbe manifestare una "duplice attitudine": ridurre l'impatto negativo sull'ambiente - nel senso di favorire una generalizzata riduzione dell'impiego di sostanze chimiche e, quindi, dei residui, anche al di sotto dei pur rispettati limiti di legge - e, al tempo stesso, migliorare la qualità dei prodotti.

Si potrebbero identificare anche altri comportamenti benefici per l'ambiente, che peraltro possono avere effetti positivi sulla qualità, ad esempio il ritorno alle "rotazioni" agrarie. In questo quadro, i comportamenti che tendono a evitare fenomeni di erosione e a migliorare il contenuto di sostanza organica nei terreni potrebbero essere sostenuti in modo specifico.

Un altro aspetto da valutare potrebbe essere la valorizzazione di elementi "ambientali" altrimenti non sostenuti, quali il contributo alla formazione di un paesaggio agricolo-rurale di valore, la limitazione del dissesto idrogeologico, il mantenimento di fenomeni storici e culturali rilevanti per la collettività. In questo caso, sarebbe necessario identificare con precisione i comportamenti utili legati a specifici settori produttivi e incentivarli in modo mirato. Questa possibilità consentirebbe, per la prima volta in modo sufficientemente ampio, di riconoscere, almeno in parte, le esternalità positive svolte dagli agricoltori in taluni contesti produttivi. La portata di queste misure potrebbe essere veramente incisiva sia per l'incremento delle risorse disponibili e "riqualificate", sia per le nuove indicazioni date agli agricoltori, anche con opportuni riconoscimenti economici, in una direzione certamente riconosciuta e apprezzata dalla collettività.

Infine, le potenzialità dei pagamenti speciali vanno attentamente valutate anche in relazione al modo in cui essi possono entrare in sinergia con altre componenti della nuova Pac: non solo, dunque, con il pacchetto qualità e con le misure agroambientali dello sviluppo rurale, ma anche con le scelte da compiere in tema di disaccoppiamento parziale e regionalizzazione, per meglio governare gli effetti di queste

misure sul piano territoriale. Più in particolare, sia per rafforzare i loro benefici attesi che, all'opposto, per compensarne i possibili effetti negativi.

In sintesi, la flessibilità consentita dall'articolo 69 è un punto di forza della riforma Fischler e una sfida che essa pone alla capacità delle amministrazioni nazionali di fare politica agraria. Essa, infatti, da un lato permette ai paesi che lo desiderino di introdurre nuovi strumenti e perseguire nuovi obiettivi; dall'altro, richiede uno sforzo importante di elaborazione da parte di tutti i soggetti realmente interessati ad una Pac che meglio si adatti alle esigenze nazionali.

CAPITOLO 7

La modulazione degli aiuti diretti

7.1 I PRECEDENTI DELLA MODULAZIONE

La modulazione dei pagamenti diretti è, con il disaccoppiamento, una delle misure più importanti della riforma Fischler. L'origine di tale strumento, ideato per trasferire "moduli" di risorse dalle politiche di mercato alle misure di sviluppo rurale, risale alla riforma della Pac di Agenda 2000, quando la Commissione europea cominciò a studiare le modalità per potenziare le misure del "secondo pilastro". Il modello di riorientamento delle risorse proposto dalla Commissione per Agenda 2000 aveva, all'origine, un marcato carattere redistributivo. Esso tendeva a premiare l'utilizzo della manodopera agricola e, attraverso prelievi basati su criteri di prosperità delle aziende e sull'introduzione di tetti all'ammontare degli aiuti, a penalizzare le rendite di posizione generate dal sistema di aiuti Pac. La radicalità delle misure di modulazione, tuttavia, portò gli Stati membri ad accettare il principio di riorientamento delle risorse solo a livello facoltativo, lasciando a ciascun paese la decisione sull'opportunità o meno di adottarlo (Inea 2000a; Henke e Sardone 2002 e 2003) [1].

Nel luglio 2002, con l'apertura della discussione sulla nuova riforma della Pac, il dibattito sulla modulazione obbligatoria è tornato di attualità ed è diventato uno dei punti fermi della proposta della Commissione. Nelle prime proposte sulla revisione di medio termine, la Commissione aveva previsto un modello di "modulazione dinamica" caratterizzato da un prelievo crescente (fino al 20%), da una franchigia progres-

(1) Tra i quindici Stati membri, solo Francia (per un breve periodo) e Regno Unito hanno adottato la modulazione volontaria autorizzata da Agenda 2000: la Francia, con un articolato meccanismo che teneva in considerazione tutti i parametri previsti; il Regno Unito, con una semplice riduzione lineare degli aiuti erogati a tutte le aziende.

siva legata all'utilizzo del lavoro e da un tetto massimo degli aiuti di circa 300.000 euro (Commissione europea 2002a).

Le prime consultazioni politiche, tuttavia, ricondussero rapidamente il dibattito entro schemi meno ambiziosi e, nelle proposte di regolamento del gennaio 2003, la portata redistributiva del meccanismo venne ridimensionata, facendo perdere traccia della franchigia legata al lavoro e dei tetti agli aiuti. Nel modello di modulazione del gennaio 2003, gli aiuti venivano suddivisi in tre fasce (sotto 5.000 euro, tra 5.000 e 50.000 euro, oltre 50.000 euro) con la prima fascia esentata dal prelievo e le altre due sottoposte a trattenute progressive consistenti (19%, a regime, per la fascia più alta). Il gettito ottenuto da tale prelievo sarebbe stato poi suddiviso fra modulazione in senso stretto, orientata ad aumentare la dotazione dello sviluppo rurale, e "degressività", destinata a finanziare interventi di riforma delle politiche di mercato per internalizzare il vincolo di bilancio scaturito dall'accordo di Bruxelles dell'ottobre 2002 (Coldiretti 2003a).

Con il procedere del negoziato, la portata dello strumento è stata ulteriormente ridotta fino a diventare, a riforma approvata, un semplice prelievo del 5% interamente destinato allo sviluppo rurale, dal quale viene praticamente esonerata la fascia di pagamenti diretti al di sotto dei 5.000 euro.

La versione del meccanismo di modulazione adottata dalla riforma Fischler si rivela dunque piuttosto distante sia dagli schemi previsti da Agenda 2000 che dalle originali proposte della Commissione per la revisione di medio termine. Rispetto a queste ultime, l'indebolimento del meccanismo di prelievo riduce in misura significativa la riallocazione delle risorse, ma la ratifica della modulazione obbligatoria sancisce definitivamente il principio del riorientamento del sostegno verso lo sviluppo rurale.

7.2 La modulazione nella riforma Fischler

Il sistema di modulazione adottato con la riforma Fischler è disciplinato dal Reg. (Ce) n. 1782/2003 del Consiglio ("regolamento orizzontale"). Le norme del regolamento orizzontale prevedono che tutti gli importi dei pagamenti diretti vengano sottoposti ad un prelievo pari al 3% nel 2005, al 4% nel 2006 e al 5% dal 2007 al 2012. Tale prelievo include anche gli importi destinati al cosiddetto "aiuto supplementare", misura introdotta con l'obiettivo di restituire ai produttori le riduzioni che interessano gli aiuti al di sotto dei 5.000 euro. L'aiuto supplementare, quindi, rappresenta una sorta di franchigia che esonera dal prelievo la

fascia dei primi 5.000 euro di aiuti. Tale franchigia garantisce il rimborso integrale del prelievo solo nel caso in cui l'importo complessivo, destinato all'aiuto supplementare, non superi il limite nazionale indicato dai massimali dell'Allegato II del regolamento orizzontale. In caso contrario, l'aiuto supplementare ai produttori andrà adeguato attraverso una riduzione lineare degli importi da erogare.

L'ammontare di prelievo reso disponibile dopo l'accantonamento delle risorse per l'aiuto supplementare viene poi ripartito fra gli Stati membri e l'Unione Europea. Lo Stato membro trattiene un punto percentuale di quelli complessivamente previsti dal prelievo, mentre all'Ue viene destinata la parte residua del prelievo stesso (rispettivamente il 2, il 3 e il 4% nel 2005, 2006 e dal 2007 in poi). Le risorse destinate all'Ue vengono riassegnate agli Stati membri secondo una chiave di redistribuzione comunitaria, calcolata sulla base della superficie agricola, dell'occupazione agricola e del prodotto interno lordo pro capite, espresso in potere d'acquisto di ciascun paese dell'Unione Europea (tabella 7.3) [2]. Tale chiave è la stessa che verrà presumibilmente usata per la distribuzione dei fondi per lo sviluppo rurale con la nuova programmazione 2007-13.

Il regolamento orizzontale prevede, inoltre, che ogni Stato membro riceva almeno l'80% degli importi totali prelevati con la modulazione. Unica eccezione è la Germania che, come compensazione delle modifiche al regime di sostegno della segale che colpisce soprattutto gli agricoltori tedeschi, rientrerà in possesso di almeno il 90% degli importi modulati, con il vincolo di utilizzare l'aggiuntivo 10% per le misure di sviluppo rurale destinate alle zone di produzione della segale.

Le risorse di cui lo Stato membro viene a disporre, con le trattenute nazionali e con la riassegnazione comunitaria, dovranno essere indirizzate verso le misure di sviluppo rurale cofinanziate dal Feoga-Garanzia. L'indirizzo delle risorse verso il solo Fondo di garanzia ha una rilevanza particolare per paesi come l'Italia, in cui le politiche di sviluppo rurale, nelle Regioni comprese nell'Obiettivo 1 (Mezzogiorno), ricevono cospicui finanziamenti anche dal Feoga-Orientamento. Ne consegue che in tali Regioni il programma di sviluppo rurale contiene solo le ex misure di accompagnamento, e dunque il Fondo di garanzia finanzia solamente queste misure (agroambiente, forestazione, prepensionamento e indennità compensative) [3].

(2) Il documento di lavoro n. 11 del Gruppo di lavoro del Consiglio specifica che i pesi utilizzati nel calcolo della chiave distributiva per superficie agricola e per l'occupazione agricola sono rispettivamente 0,65 e 0,35. Tale ponderazione viene poi rivista sulla base del valore del Pil pro capite a parità del potere d'acquisto dei diversi paesi (Consiglio europeo 2003a).

(3) Per un'analisi più completa dei meccanismi di erogazione delle risorse per lo sviluppo rurale si veda il capitolo 10.

7.3 La modulazione nell'Unione Europea

Le dimensioni finanziarie della modulazione riguardano due aspetti: il trasferimento di risorse dalle politiche di mercato allo sviluppo rurale e la redistribuzione dei prelievi fra Stati membri. L'analisi dell'impatto, presentata di seguito, esaminerà dapprima la distribuzione delle risorse e dei prelievi a livello comunitario e poi gli aggregati finanziari delle Regioni italiane [4].

Partendo dall'analisi a livello comunitario, si può osservare che la struttura del meccanismo di prelievo favorisce gli Stati membri con una più alta concentrazione di aziende con pagamenti inferiori a 5.000 euro. Poiché l'aiuto supplementare esonera, di fatto, tale fascia dal prelievo, ciò influenza l'ammontare di risorse drenate dalla modulazione nei diversi Stati membri. Al riguardo, la tabella 7.1 mostra co-

Tabella 7.1
Pagamenti diretti per Stato membro (2007)

	Aggregato totale	Quota per Stato membro	Entro 5.000€	Oltre 5.000 €	Quota entro 5.000 €
	1 (milioni di €)	2 (%)	3 (milioni di €)	4 (milioni di €)	5 = 3/1 (%)
Belgio	531,5	1,5	144,5	387,0	27,2
Danimarca	1.034,1	2,9	258,1	776,0	25,0
Germania	5.613,1	16,0	1.345,8	4.267,3	24,0
Grecia	1.942,0	5,5	1.363,0	579,0	70,2
Spagna	4.855,5	13,8	1.883,7	2.971,8	38,8
Francia	8.556,4	24,3	1.760,2	6.796,2	20,6
Irlanda	1.299,5	3,7	504,8	794,7	38,8
Italia	**3.993,3**	**11,4**	**2.051,6**	**1.941,7**	**51,4**
Lussemburgo	31,7	0,1	6,7	25,0	21,1
Olanda	797,8	2,3	230,1	567,7	28,8
Austria	719,4	2,0	404,8	314,6	56,3
Portogallo	597,5	1,7	366,7	230,8	61,4
Finlandia	548,5	1,6	271,1	277,4	49,4
Svezia	745,5	2,1	218,8	526,7	29,3
Regno Unito	3.877,2	11,0	579,3	3.297,9	14,9
Ue-15	**35.143,1**	**100,0**	**11.389,1**	**23.754,0**	**32,4**

Fonte: Consiglio europeo 2003a e 2003b.

(4) L'appendice al presente capitolo illustra gli scenari di riferimento sulla base dei quali sono state effettuate le valutazioni d'impatto, mettendo in risalto le differenze tra la fonte statistica comunitaria e quella nazionale.

me nei paesi mediterranei, con l'aggiunta dell'Austria, gli aiuti sotto i 5.000 euro abbiano una concentrazione superiore al 50% dell'aggregato. In tali paesi, l'incidenza del prelievo della modulazione è dunque molto più bassa di quanto sia negli Stati membri del Nord Europa (con l'eccezione della Finlandia, dove gli aiuti al di sotto dei 5.000 euro arrivano quasi al 50%).

Secondo i dati comunitari, in Italia il livello dei pagamenti diretti si attesta intorno ai 4 miliardi di euro e ben il 51,4% di questi viene erogato in importi che non superano i 5.000 euro. La tabella 7.1 mette inoltre in evidenza come la principale beneficiaria dei pagamenti diretti sia la Francia, con oltre 8 miliardi di euro, seguita da Germania e Spagna con, rispettivamente, 5,6 miliardi e 4,8 miliardi di euro.

La tabella 7.2 permette di approfondire l'analisi del meccanismo di prelievo mostrando, in particolare, l'effetto dell'aiuto supplementare. Una volta a regime, nel 2007, la modulazione preleverà il 5% della somma di tutti i pagamenti diretti menzionati nell'Allegato I del regolamento orizzontale. Dall'importo corrispondente a tale percentuale si

TABELLA 7.2
Ue - Prelievo annuale per la modulazione e aiuto supplementare (dal 2007)

	PRELIEVO MODULAZIONE (5%)	AIUTO SUPPLEMENT.	MASSIMALE AIUTO SUPPLEMENT.	DIFFERENZA	PRELIEVO NETTO	TASSO EFFET. DI MODULAZIONE*
	1	2	3	4 = 3 - 2	5 = 1 - 2	6
	(milioni di €)	(milioni di €)	(milioni di €)	(milioni di €)	(milioni di €)	(%)
Belgio	26,6	7,2	7,7	-0,5	19,4	3,6
Danimarca	51,7	12,9	12,9	0,0	38,8	3,8
Germania	280,7	67,3	68,3	-1,0	213,4	3,8
Grecia	97,1	68,2	67,4	0,8	29,0	1,5
Spagna	242,8	94,2	92,9	1,3	148,6	3,1
Francia	427,8	88,0	85,9	2,1	339,8	4,0
Irlanda	65,0	25,2	25,5	-0,3	39,7	3,1
Italia	**199,7**	**102,6**	**104,6**	**-2,0**	**97,1**	**2,4**
Lussemburgo	1,6	0,3	0,4	-0,1	1,3	3,9
Olanda	39,9	11,5	11,5	0,0	28,4	3,6
Austria	36,0	20,2	21,3	-1,1	15,7	2,2
Portogallo	29,9	18,3	19,2	-0,9	11,5	1,9
Finlandia	27,4	13,6	13,6	0,0	13,9	2,5
Svezia	37,3	10,9	11,0	-0,1	26,3	3,5
Regno Unito	193,9	29,0	29,5	-0,5	164,9	4,3
Ue-15	**1.757,2**	**569,5**	**571,7**	**-2,2**	**1.187,7**	**3,4**

** Calcolato come rapporto tra prelievo netto e pagamenti diretti totali.*
Fonte: elaborazioni Inea su dati Ue.

TABELLA 7.3
Criteri Ue per l'assegnazione agli Stati membri delle somme prelevate con la modulazione

	SUPERFICIE AGRICOLA **1** (%)	OCCUPAZIONE IN AGRICOLTURA **2** (%)	PIL PRO CAPITE IN POTERE D'ACQUISTO **3** (n. indice)	INDICE SUPERFICE OCCUPAZIONE **4** (%)	INDICE CORRETTO PER IL PIL **5** (%)
Belgio	1,1	1,1	108	1,1	1,0
Danimarca	2,0	1,4	119	1,8	1,7
Germania	13,1	13,5	106	13,3	12,9
Grecia	3,0	9,1	68	5,1	5,6
Spagna	19,3	14,4	81	17,6	18,5
Francia	22,9	14,5	99	20,0	19,8
Irlanda	3,4	1,8	112	2,8	2,7
Italia	**11,8**	**15,5**	**103**	**13,1**	**12,9**
Lussemburgo	0,1	0,1	187	0,1	0,1
Olanda	1,5	4,0	115	2,4	2,2
Austria	2,6	7,6	110	4,4	4,2
Portogallo	2,9	7,5	74	4,5	4,9
Finlandia	1,7	2,0	102	1,8	1,8
Svezia	2,3	1,6	102	2,1	2,0
Regno Unito	12,1	6,0	102	9,9	9,8
Totale*	**100,0**	**100,0**	**100**	**100,0**	**100,0**

** A causa degli arrotondamenti, la somma dei valori delle colonne potrebbe essere diversa dal totale riportato.*
Fonte: Consiglio europeo 2003.

procederà poi a scorporare l'aiuto supplementare per la porzione che rientra nel massimale previsto. Con tale scorporo si giunge quindi al "prelievo netto", attraverso il quale si può calcolare il "tasso effettivo di modulazione", tanto più basso quanto maggiore è la quota di aiuti al di sotto dei 5.000 euro. I dati Ue mostrano che i casi estremi sono rappresentati dalla Grecia, con un tasso effettivo di modulazione dell'1,5%, e dal Regno Unito per il quale la considerevole dimensione delle aziende agricole porta ad un tasso effettivo molto simile a quello del prelievo programmato (4,3%).

Nel caso dell'Italia, il prelievo effettivo non raggiunge la metà del prelievo teorico (2,4%) e ciò la colloca tra i paesi più favoriti, preceduta solo, su questo fronte, da Grecia, Austria e Portogallo. Per quanto riguarda il superamento del massimale, i dati diffusi dal Consiglio sembrano indicare che tale possibilità riguardi solo Francia, Grecia e Spagna e per cifre contenute.

TABELLA 7.4
Ue - Redistribuzione aiuti modulati nel 2007

	PRELIEVO MODULAZIONE AL NETTO DELL'AIUTO SUPPLEMENTARE 1 (milioni di €)	QUOTA TRATTENUTA DALLO STATO MEMBRO (1%) 2* (milioni di €)	QUOTA DESTINATA ALLA UE (4%) 3** (milioni di €)	CHIAVE RIPARTIZIONE COMUNITARIA 4 (%)	RISORSE REDISTRIBUITE AGLI STATI MEMEBRI 5*** (milioni di €)	SALDO TRA PRELIEVO UE E REDISTRIBUZIONE 6 = 5 - 3 (milioni di €)	TOTALE RISORSE SVILUPPO RURALE 7 = 2 + 5 (milioni di €)
Belgio	19,4	3,9	15,5	1,0	9,5	-6,0	13,4
Danimarca	38,8	7,8	31,0	1,7	16,2	-14,9	23,9
Germania	213,4	42,7	170,7	12,9	122,6	-48,1	165,2
Grecia	29,0	5,8	23,2	5,6	53,2	30,0	59,0
Spagna	148,6	29,7	118,9	18,5	175,8	56,9	205,5
Francia	339,8	68,0	271,8	19,8	188,1	-83,7	256,1
Irlanda	39,7	7,9	31,8	2,7	25,7	-6,1	33,6
Italia	**97,1**	**19,4**	**77,7**	**12,9**	**122,6**	**44,9**	**142,0**
Lussemburgo	1,3	0,3	1,0	0,1	1,0	0,0	1,2
Olanda	28,4	5,7	22,7	2,2	20,9	-1,8	26,6
Austria	15,7	3,1	12,6	4,2	39,9	27,3	43,1
Portogallo	11,5	2,3	9,2	4,9	46,6	37,3	48,9
Finlandia	13,9	2,8	11,1	1,8	17,1	6,0	19,9
Svezia	26,3	5,3	21,1	2,0	19,0	-2,1	24,3
Regno Unito	164,9	33,0	131,9	9,8	93,1	-38,8	126,1
Ue-15	**1.187,7**	**237,5**	**950,2**	**100,0**	**950,2**	**0,0**	**1.187,7**

* *2 = 1 x 80%;*
** *3 = 1 x 20%*
*** *5 = 4 x (950,2)*

Fonte: Elaborazioni Inea su dati Ue.

TABELLA 7.5
Ue - Riassegnazione risorse modulate

	PRELIEVO MODULAZIONE (5%)	TOTALE RISORSE PER SVILUPPO RURALE	AIUTO SUPPLEMENT. O MASSIMALE *	SOMMA RISORSE SR E AIUTO SUPPLEMENT.	SOGLIA RIMBORSO STATO MEMBRO**	RIASSEGNAZ. RISPETTO ALLA SOGLIA
	1	2	3	4 = 2 + 3	5***	6 = 4 - 5
	(milioni di €)	(milioni di €)	(milioni di €)	(milioni di €)	(milioni di €)	(milioni di €)
Belgio	26,6	13,4	7,2	20,6	21,3	-0,7
Danimarca	51,7	23,9	12,9	36,8	41,4	-4,5
Germania	280,7	165,2	67,3	232,5	252,6	-20,1
Grecia	97,1	59,0	67,4	126,4	77,7	48,7
Spagna	242,8	205,5	92,9	298,4	194,2	104,2
Francia	427,8	256,1	85,9	342,0	342,3	-0,3
Irlanda	65,0	33,6	25,2	58,8	52,0	6,9
Italia	**199,7**	**142,0**	**102,6**	**244,6**	**159,7**	**84,8**
Lussemburgo	1,6	1,2	0,3	1,5	1,3	0,3
Olanda	39,9	26,6	11,5	38,1	31,9	6,2
Austria	36,0	43,1	20,2	63,3	28,8	34,5
Portogallo	29,9	48,9	18,3	67,2	23,9	43,3
Finlandia	27,4	19,9	13,6	33,4	21,9	11,5
Svezia	37,3	24,3	10,9	35,2	29,8	5,4
Regno Unito	193,9	126,1	29,0	155,1	155,1	0,0
Ue-15	**1.757,2**	**1.187,7**	**569,5**			

* *Massimale in caso di splafonamento*
** *Per la Germania la soglia minima per la riassegnazione è del 90%*
*** *5 = 1 x (80%)*

Fonte: elaborazioni Inea su dati Ue.

Per l'Italia, il montante dell'aiuto supplementare raggiungerebbe i 102,6 milioni di euro, rientrando quindi nei 104,6 milioni di euro stanziati come importo massimo. Le più aggiornate proiezioni dell'Agea, tuttavia, indicano che il livello del prelievo per fascia al di sotto dei 5.000 euro arriva a 108,6 milioni di euro, con un superamento del massimale di circa 4 milioni di euro (Agea 2003a).

Secondo le regole del meccanismo a regime (2007), il 20% del prelievo netto presentato nella tabella 7.2 viene trattenuto dallo Stato membro, mentre il restante 80% confluisce in un fondo unico comunitario per essere poi redistribuito ai paesi Ue. Come illustrato nel paragrafo precedente, l'Ue riassegna le risorse in misura direttamente proporzionale alla superficie e all'occupazione agricola, ed inversamente proporzionale al prodotto interno lordo pro capite espresso in potere d'acquisto. Confrontando la distribuzione dei pagamenti diretti (tabella 7.1, seconda colonna) con la chiave redistributiva (tabella 7.3, quinta colonna),

si nota come Francia, Germania, Danimarca e Regno Unito perdano peso in favore di Spagna, Portogallo, Austria e Italia. Ciò rappresenta un dato significativo nell'ottica del riequilibrio della spesa agricola tra paesi, ma va sottolineato come, in termini assoluti, le somme in gioco siano piuttosto ridotte, arrivando ad interessare solamente l'80% del tasso di modulazione effettivo e, in definitiva, il 2,7% delle somme destinate ai pagamenti diretti [5]. Inoltre, va precisato che tale azione redistributiva viene ulteriormente ridimensionata dal vincolo di recupero di almeno l'80% delle risorse che si sono rese disponibili con la modulazione (tabella 7.5, quinta colonna). In termini assoluti, il processo di redistribuzione delle risorse assegna all'Italia oltre 120 milioni di euro, con un saldo fra prelievo e redistribuzione di quasi 45 milioni di euro, secondo solo alla Spagna, e con un ammontare totale di risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale pari a 142 milioni di euro (tabella 7.4).

7.4 La modulazione in Italia

7.4.1 La distribuzione regionale dei pagamenti diretti della Pac

Prima di procedere nell'analisi degli effetti della modulazione in Italia, può essere utile passare rapidamente in rassegna la distribuzione regionale dei pagamenti diretti che la Pac eroga nel nostro paese. Tale distribuzione è notoriamente eterogenea e varia in funzione del potenziale agricolo delle diverse regioni, ma anche degli ordinamenti produttivi prevalenti nelle diverse aree. La tabella 7.6 mostra che le regioni che ricevono la quota maggiore di aiuti diretti sono Puglia, Lombardia e Veneto, che insieme raggiungono circa il 38% dei pagamenti diretti erogati in Italia, mentre Trentino Alto Adige, Liguria e Valle d'Aosta non arrivano in aggregato nemmeno all'1% del totale. Un primo dato da mettere in evidenza riguarda la non perfetta corrispondenza tra pagamenti ricevuti e valore della produzione. L'Emilia Romagna, ad esempio, riceve il 6,5% degli aiuti totali mentre rappresenta quasi il 12% del valore produttivo, e ciò viene spiegato dal diverso livello di sostegno che la Pac fornisce alle varie attività agricole. Utili indicazioni in materia di distribuzione delle risorse si ricavano anche dalla ponderazione dei pagamenti diretti aggregati rispetto al valore della produzione, alla superficie agricola utilizzata e all'occupazione agricola.

(5) Va, tuttavia, sottolineato che per alcuni paesi un taglio, anche ridotto, agli aiuti diretti rappresenta una quota significativa di risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale (Henke e Sardone 2003).

TABELLA 7.6
Indici regionali di distribuzione degli aiuti per valore della produzione, superficie utilizzata e occupati

REGIONE	IMPORTO PAGAMENTI DIRETTI	QUOTA REGIONALE	VALORE DELLA PRODUZIONE (AI PREZZI DI BASE)	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA NEL 2000	OCCUPATI IN AGRICOLTURA NEL 2002	PAGAMENTI PER PRODUZIONE	PAGAMENTI SU SUPERFICIE	PAGAMENTI PER UNITÀ DI LAVORO
	1	2	3	4	5	6 = 1/2	7 = 1/4	8 = 1/5
	(migliaia di €)	(%)	(migliaia di €)	(ha)	(migliaia di unità)	(%)	(€/ha)	(€/u. lav)
Piemonte	369.968	8,7	3.354.799	1.068.299	62	11	346	5.967
V. d'Aosta	4.280	0,1	61.367	71.188	3	7	60	1.427
Lombardia	579.667	13,6	6.116.611	1.035.792	77	9	560	7.528
Trentino	29.479	0,7	1.121.836	414.404	22	3	71	1.340
Veneto	443.791	10,4	4.568.810	852.744	33	10	520	13.448
Friuli	86.211	2,0	943.667	238.807	80	9	361	1.078
Liguria	6.355	0,1	703.040	62.605	16	1	102	397
Emilia R.	275.412	6,5	5.155.327	1.114.288	98	5	247	2.810
Toscana	186.528	4,4	2.011.217	857.699	56	9	217	3.331
Lazio	182.301	4,3	2.382.708	724.325	67	8	252	2.721
Umbria	138.779	3,3	783.993	367.141	15	18	378	9.252
Marche	138.798	3,3	1.179.420	503.977	25	12	275	5.552
Abruzzo	81.418	1,9	1.216.893	428.802	28	7	190	2.908
Molise	56.170	1,3	364.393	214.941	11	15	261	5.106
Campania	271.143	6,4	3.267.542	599.954	105	8	452	2.582
Puglia	592.688	13,9	3.471.946	1.258.934	130	17	471	4.559
Basilicata	112.549	2,6	657.392	537.695	19	17	209	5.924
Calabria	281.476	6,6	1.906.995	556.503	71	15	506	3.964
Sicilia	264.649	6,2	3.367.478	1.281.655	131	8	206	2.020
Sardegna	161.790	3,8	1.576.660	1.022.901	47	10	158	3.442
Italia	**4.263.463**	**100,0**	**44.212.103**	**13.212.652**	**1.096**	**10**	**323**	**3.890**

Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat (1, 2, 3) e Agea (4).

Il rapporto tra pagamenti diretti e valore della produzione è un indice del contributo del sostegno delle politiche di mercato ai ricavi dei produttori. In Italia, tale contributo arriva quasi al 10% (tabella 7.6 e figura 7.1). La disaggregazione regionale di questo indicatore evidenzia anche la distribuzione sul territorio delle attività sostenute dalla Pac. Laddove prevalgono attività che beneficiano del sostegno Pac, l'incidenza degli aiuti sul valore della produzione aumenta. Nel caso dell'Umbria, ad esempio, tipica zona di coltivazione del tabacco e dell'olivo, il rapporto supera il 17%, mentre in Emilia Romagna e Trentino Alto Adige, zone a vocazione frutticola con alto valore della produzione e basso livello di sostegno comunitario, l'indice arriva rispettivamente al 5,3% e al 2,6%.

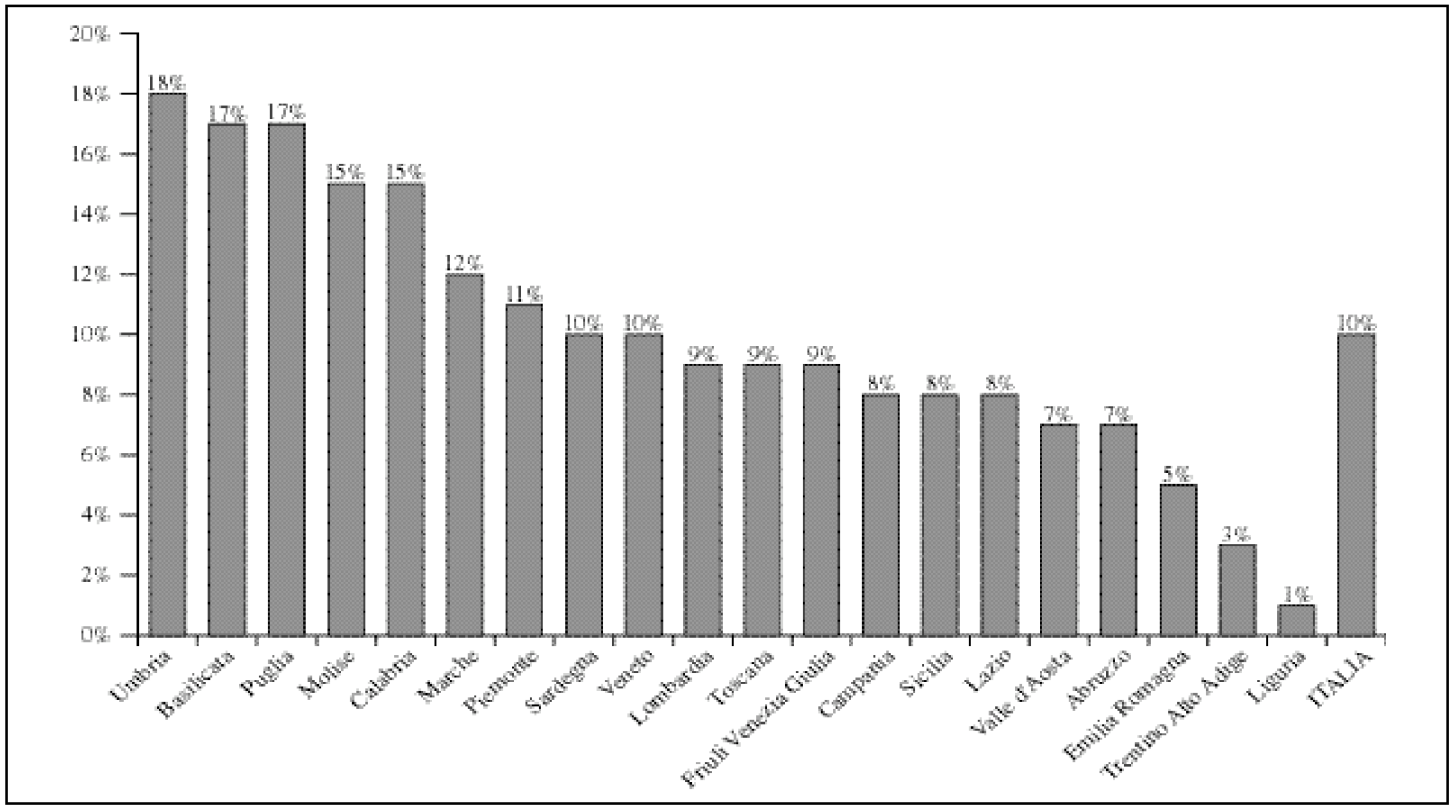
Informazioni sull'intensità del sostegno vengono fornite anche dalla ponderazione degli aiuti rispetto alla superficie agricola utilizzata e alle unità di lavoro impiegate in agricoltura (tabella 7.6 e figura 7.1). Tali indicatori rispecchiano, senza dubbio, la proporzione della superficie agricola e della forza lavoro impiegata in attività che godono di sussidi Pac, ma vengono anche influenzati dalle variabili utilizzate nel calcolo degli importi unitari (si pensi, ad esempio, alle più alte rese di riferimento dei seminativi del Centro Nord, utilizzate nel calcolo dei pagamenti diretti). Le figure 7.2 e 7.3 mostrano come la distribuzione regionale dei due indicatori abbia andamenti simili, ma con una oscillazione dei valori su intervalli molto ampi. In particolare, nel caso degli aiuti per ettaro di Sau si passa da un valore di 560 €/ha in Lombardia a 60 €/ha in Valle d'Aosta; nella ponderazione degli aiuti per occupato in agricoltura, il Veneto raggiunge i 13.448 euro per unità di lavoro mentre, all'estremo opposto, la Liguria si ferma a 397 euro.

7.4.2 L'impatto regionale della modulazione

Le proiezioni elaborate da Agea nell'ottobre 2003 (Agea 2003a) permettono di approfondire l'analisi della modulazione e di ricavare indicazioni sui livelli di prelievo e sull'ammontare di risorse che si rendono disponibili [6].

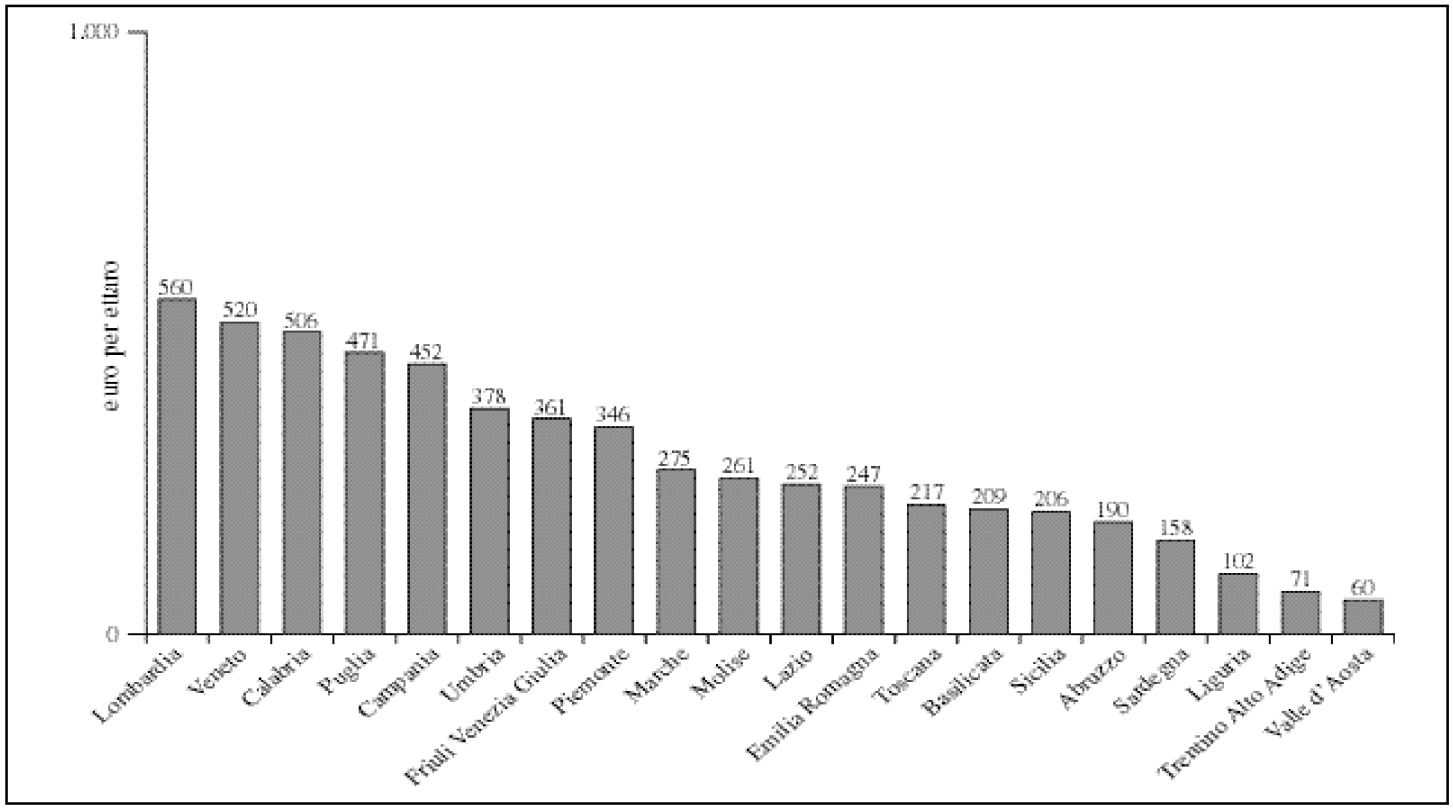
(6) Come già anticipato, le proiezioni Agea differiscono in modo significativo da quelle comunitarie. È bene chiarire che tali differenze sono da attribuire in larga parte ai diversi scenari a cui le due fonti statistiche fanno riferimento. Va inoltre ricordato che le valutazioni di impatto si basano su proiezioni, al 2007, dei dati storici del triennio 2000-02, mentre i dati effettivi verranno calcolati sulla base degli aiuti realmente erogati al momento del prelievo. Va infine precisato che le proiezioni Agea si basano sull'ipotesi di disacoppiamento totale. Maggiori dettagli sulle basi statistiche delle valutazioni di impatto vengono riportate nell'Appendice al presente capitolo.

FIGURA 7.1
Rapporto tra pagamenti diretti Pac e valore della produzione



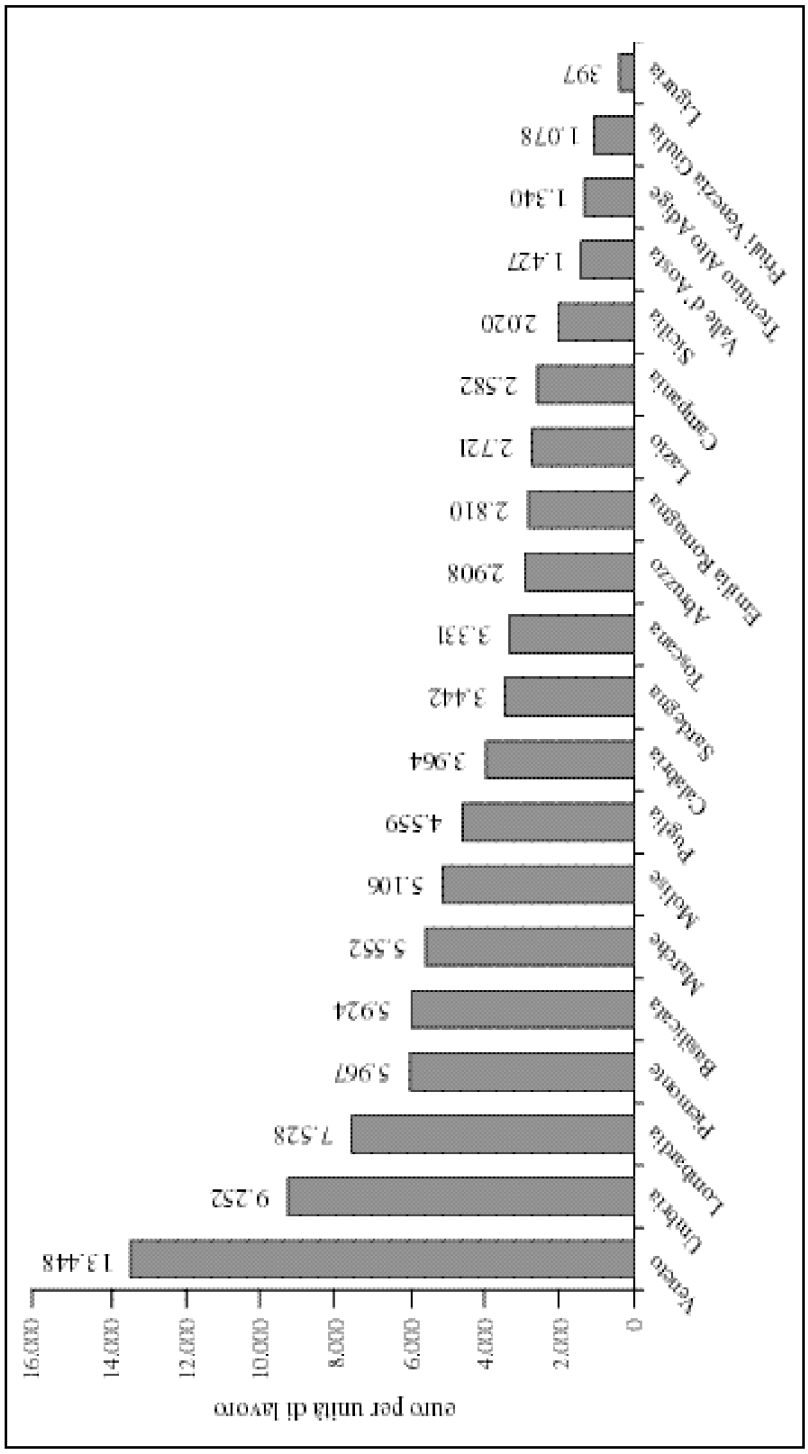
Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat e Agea.

FIGURA 7.2
Pagamenti diretti Pac per ettaro di superficie agricola utilizzata



Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat e Agea.

FIGURA 7.3
Pagamenti diretti Pac per unità di lavoro impiegate in agricoltura



Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat e Agea.

In Italia, i pagamenti diretti interessati dalla modulazione saranno il pagamento unico, l'aiuto speciale per il grano duro, il premio per le colture proteiche, l'aiuto specifico per il riso e l'aiuto alla produzione per olio e tabacco. La tabella 7.7 fornisce un quadro dell'importanza relativa dei vari regimi di aiuto nelle diverse regioni italiane.

Al di là della distribuzione dei pagamenti diretti a livello regionale, si deve ricordare come l'onere del prelievo che le regioni dovranno sopportare è piuttosto differenziato, variando in funzione della quota di aiuti che ricade al di sotto della franchigia di 5.000 euro. Non sorprende, quindi, che prelievi più alti si riscontrino dove gli aiuti per azienda sono più elevati, con Umbria, Lombardia, Piemonte, Veneto e Toscana che guidano la classifica delle regioni in cui il tasso effettivo di modulazione è maggiore (tabella 7.8). Tale indicatore misura la porzione di aiuti che viene effettivamente prelevata al netto dell'aiuto supplementare, e oscilla fra il 3,26% per l'Umbria e l'1,47% per la Valle d'Aosta (la media nazionale è del 2,45%). In termini finanziari, il prelievo netto oscilla dai 18,4 milioni di euro della Lombardia ai 60.000 euro della Valle d'Aosta.

La tabella 7.8 fornisce anche un dato interessante circa l'ammontare di risorse destinate all'aiuto supplementare a livello nazionale. Come già accennato nel paragrafo precedente, le proiezioni Agea indicano che il massimale per l'aiuto supplementare (104,6 milioni di euro) non sarà sufficiente a coprire l'ammontare di risorse drenate nella fascia di aiuti sotto i 5.000 euro (108,6 milioni di euro), generando così una perdita per l'Italia di circa 4 milioni di euro.

Un'utile indicazione deriva dal confronto tra l'ammontare di risorse di cui le regioni potranno entrare in possesso attraverso la modulazione e gli stanziamenti medi annui del Feoga-Garanzia per i programmi di sviluppo rurale (Psr) relativi al periodo 2000-06 [7] (tabella 7.9, prima colonna). Per stabilire l'ammontare di risorse aggiuntive che le Regioni avranno a disposizione, è possibile elaborare due scenari alternativi di redistribuzione regionale degli importi modulati [8].

Un primo scenario è costruito utilizzando come chiave di distribuzione delle risorse l'allocazione regionale della dotazione finanziaria dei Psr; mentre un'ipotesi alternativa può essere costruita utilizzando le aliquote del prelievo netto della modulazione (tabella 7.9, seconda e terza colonna).

(7) Le misure finanziabili con la modulazione fanno infatti capo alla sezione Garanzia del Feoga.

(8) È appena il caso di ricordare che gli scenari qui rappresentati sono solo due tra i tanti possibili.

TABELLA 7.7
Italia - Pagamenti diretti per Regione

REGIONE	NUMERO SOGGETTI	IMPORTO DI RIFERIMENTO PAGAMENTO UNICO	IMPORTO SPECIFICO GRANO DURO	IMPORTO SPECIFICO COLTURE PROTEICHE	IMPORTO SPECIFICO RISO	IMPORTO OLIO D'OLIVA	IMPORTO TABACCO	IMPORTO TOTALE	QUOTA REGIONALE
	1	2 (milioni di €)	3 (milioni di €)	4 (milioni di €)	5 (milioni di €)	6 (milioni di €)	7 (milioni di €)	8* (milioni di €)	9 (%)
Piemonte	50.770	316,99	0,10	0,19	51,74	0,03	0,91	369,97	8,68
V. d'Aosta	1.996	4,28	0,00	-	-	0,00	-	4,28	0,10
Lombardia	51.626	535,99	0,24	0,21	41,04	0,41	1,77	579,67	13,60
Trentino	11.988	29,37	0,01	0,00	-	0,10	-	29,48	0,69
Veneto	120.100	386,04	0,05	0,04	2,09	1,02	54,54	443,79	10,41
Friuli	27.101	84,71	0,02	0,04	0,21	0,01	1,22	86,21	2,02
Liguria	11.390	4,00	0,03	0,01	0,12	2,19	-	6,36	0,15
Emilia R.	65.138	270,21	0,13	0,22	2,74	0,82	1,30	275,41	6,46
Toscana	70.579	142,62	5,18	1,06	0,17	20,78	16,73	186,53	4,38
Umbria	43.295	60,82	0,66	0,25	-	10,52	66,53	138,78	3,26
Marche	54.485	127,26	5,23	0,39	0,00	5,40	0,50	138,80	3,26
Lazio	109.825	136,00	4,01	0,56	0,10	30,83	10,80	182,30	4,28
Abruzzo	77.285	47,84	1,63	0,24	-	25,77	5,94	81,42	1,91
Molise	31.027	45,51	2,72	0,13	-	7,32	0,48	56,17	1,32
Campania	132.104	82,65	3,04	0,15	0,00	43,09	142,20	271,14	6,36
Puglia	301.905	196,55	16,21	0,26	-	361,68	17,98	592,69	13,90
Basilicata	59.797	89,01	7,19	0,14	-	16,06	0,14	112,55	2,64
Calabria	142.484	51,59	2,11	0,23	0,15	227,40	-	281,48	6,60
Sicilia	195.389	191,26	13,58	0,53	-	59,28	-	264,65	6,21
Sardegna	58.025	146,35	3,14	0,06	1,06	11,18	-	161,79	3,79
Italia	**1.616.311**	**2.949,06**	**65,30**	**4,70**	**99,44**	**823,92**	**321,06**	**4.263,46**	**100**

* *8 = 2+3+4+5+6+7.*

Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat (1, 2, 3) e Agea (4).

TABELLA 7.8
Italia - Prelievi della modulazione per Regione

REGIONE	IMPORTO PAGAMENTI DIRETTI 1 (milioni di €)	PRELIEVO MODULAZIONE (5%) 2 (milioni di €)	AIUTO AGGIUNTIVO 3 (milioni di €)	PRELIEVO NETTO 4 = 2 - 3 (milioni di €)	IMPORTO AL NETTO DEL PRELIEVO 5 = 1 - 4 (milioni di €)	TASSO EFFETTIVO MODULAZIONE 6 = 4/1 (%)	QUOTA REGIONALE (SU 5) 7 (%)
Piemonte	369,97	18,31	7,59	10,72	359,25	2,90	8,6
V. d'Aosta	4,28	0,21	0,15	0,06	4,22	1,47	0,1
Lombardia	579,67	28,60	10,25	18,35	561,32	3,17	13,5
Trentino	29,48	1,45	0,92	0,53	28,95	1,78	0,7
Veneto	443,79	22,05	9,75	12,29	431,50	2,77	10,3
Friuli	86,21	4,24	2,27	1,97	84,24	2,29	2,0
Liguria	6,36	0,32	0,21	0,12	6,24	1,82	0,1
Emilia R.	275,41	13,49	6,75	6,74	268,67	2,45	6,4
Toscana	186,53	9,25	4,60	4,65	181,88	2,49	4,3
Umbria	138,78	7,05	2,52	4,53	134,25	3,26	3,2
Marche	138,80	6,83	3,98	2,85	135,95	2,05	3,2
Lazio	182,30	9,17	4,92	4,25	178,06	2,33	4,2
Abruzzo	81,42	4,11	2,69	1,41	80,01	1,73	1,9
Molise	56,17	2,78	1,84	0,94	55,23	1,68	1,3
Campania	271,14	13,91	7,68	6,23	264,92	2,30	6,3
Puglia	592,69	30,17	17,98	12,19	580,50	2,06	13,9
Basilicata	112,55	5,57	3,44	2,13	110,42	1,89	2,6
Calabria	281,48	14,48	7,80	6,69	274,79	2,38	6,6
Sicilia	264,65	13,19	8,41	4,78	259,87	1,81	6,2
Sardegna	161,79	7,99	4,84	3,15	158,64	1,95	3,8
Italia	**4.263,46**	**213,17**	**108,60**	**104,57**	**4.158,90**	**2,45**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Procom Agr su dati Agea.

TABELLA 7.9
Distribuzione regionale delle risorse aggiuntive della modulazione sulla dotazione finanziaria dei Psr (Feoga-Garanzia)

REGIONE	DOTAZIONE ANNUA PSR	CHIAVI DI DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE			PESO DELLE RISORSE AGGIUNTIVE SULLA DOTAZIONE PSR IN FUNZIONE DELLE CHIAVI DI DISTRIBUZIONE			
		DISTRIBUZIONE DELLA DOTAZIONE PSR	PRELIEVO NETTO MODULAZIONE	DIFFERENZA				
	a (milioni di €)	b (%)	c (%)	d = c - b	e = b*156,5 (milioni di €)	f =e/a (%)	g = c*156,5 (milioni di €)	h = g/a (%)
Piemonte	47,9	8,1	10,2	-2,2	12,6	26,3	16,0	33,5
Valle d'Aosta	5,8	1,0	0,1	0,9	1,5	26,2	0,1	1,6
Lombardia	44,4	7,5	17,5	-10,1	11,7	26,3	27,5	61,8
Trentino Alto Adige	27,6	4,6	0,5	4,1	7,2	26,3	0,8	2,9
Veneto	39,2	6,6	11,8	-5,2	10,3	26,3	18,4	47,0
Friuli Venezia Giulia	13,2	2,2	1,9	0,3	3,5	26,2	2,9	22,4
Liguria	11,5	1,9	0,1	1,8	3,0	26,3	0,2	1,5
Emilia Romagna	51,0	8,6	6,4	2,1	13,4	26,3	10,1	19,8
Toscana	43,4	7,3	4,4	2,8	11,4	26,3	7,0	16,0
Umbria	23,7	4,0	4,3	-0,3	6,2	26,3	6,8	28,6
Marche	24,5	4,1	2,7	1,4	6,4	26,3	4,3	17,4
Lazio	33,7	5,7	4,1	1,6	8,9	26,3	6,4	18,9
Abruzzo	17,5	2,9	1,4	1,6	4,6	26,3	2,1	12,1
Molise	4,4	0,7	0,9	-0,2	1,2	26,3	1,4	32,1
Campania	19,9	3,4	6,0	-2,6	5,2	26,3	9,3	46,8
Puglia	38,5	6,5	11,7	-5,2	10,1	26,3	18,2	47,4
Basilicata	24,2	4,1	2,0	2,0	6,4	26,3	3,2	13,2
Calabria	29,5	5,0	6,4	-1,4	7,8	26,3	10,0	33,9
Sicilia	55,4	9,3	4,6	4,7	14,6	26,3	7,2	12,9
Sardegna	39,9	6,7	3,0	3,7	10,5	26,3	4,7	11,8
Italia	**595,0**	**100,0**	**100,0**	**0,0**	**156,5**	**26,3**	**156,5**	**26,3**

Fonte: elaborazioni Procom Agr.

Nel primo caso, l'ipotesi è che l'ammontare di risorse che ritorna all'Italia come assegnazione dei fondi derivanti dalla modulazione sia assegnato alle Regioni, con lo stesso criterio con cui sono stati assegnati i fondi per i Psr.

Nel secondo caso, invece, l'ipotesi è che a ciascuna Regione venga assegnata una percentuale pari a quella con cui la Regione stessa ha contribuito al prelievo della modulazione su base nazionale.

Un argomento a favore del primo criterio è che con esso si ripropone una ripartizione regionale dei fondi per lo sviluppo rurale già sancita a livello nazionale, ma il suo punto debole sta nel fatto che alcune Regioni - quelle che più contribuiscono al prelievo della modulazione - risulterebbero fortemente penalizzate. Al contrario, il vantaggio del secondo criterio è che nessuna Regione perderebbe risorse; anzi, poiché l'Italia è un paese beneficiario netto della modulazione, vi sarebbe un guadagno per tutte [9]. Le due ipotesi distributive danno luogo a risultati molto diversi (tabella 7.9, quarta colonna), particolarmente evidenti nei casi della Lombardia, del Veneto e della maggior parte delle regioni del Mezzogiorno.

Secondo quanto riportato nella tabella 7.4, l'Italia dovrebbe ricevere 142 milioni di euro di risorse aggiuntive pari al 122% delle risorse modulate nel nostro paese (244,6 milioni di euro assegnati a fronte di 199,7 milioni di euro di prelievo) [10]. Tale proporzione, applicata alla proiezione Agea dell'ottobre 2003, genera un valore di risorse da riassegnare alle Regioni pari a 156,5 milioni di euro [11], che rappresentano il 26,3% della dotazione media annua dei Psr. Tuttavia, l'adozione delle due diverse chiavi distributive sopra descritte ha un differente impatto sull'entità delle risorse aggiuntive in dotazione ai Psr in ciascuna Regione: nel primo caso, la percentuale di aumento è costante per tutte le Regioni ed è uguale alla media nazionale. Nel secondo caso, invece, il peso si modifica in modo consistente, evidenziando notevoli differenze tra le singole Regioni: si passa, infatti, dal 62% della Lombardia al 47% della Puglia e del Veneto, fino all'1,5% della Liguria.

(9) Il problema, semmai, si pone sul versante dell'equità distributiva, giacché il guadagno sarebbe maggiore proprio nelle regioni dove più alto è il prelievo della modulazione, le quali non sono quelle più povere o più bisognose di potenziare l'intervento di sviluppo rurale.

(10) Tuttavia, come già ricordato, le simulazioni del Gruppo di lavoro del Consiglio Ue (Consiglio europeo 2003a e 2003b) sono state elaborate prima dell'approvazione della riforma e quindi non si conformano alle disposizioni definitive. Tali proiezioni, in ogni caso, possono essere utilizzate come indicazione di massima della distribuzione relativa degli aiuti fra paesi.

(11) Tale valore si ottiene moltiplicano l'ammontare del prelievo (213,7 milioni di euro) per il fattore di redistribuzione (122%), e scorporando infine l'aiuto supplementare (104,6 milioni di euro).

7.5 Conclusioni

L'approvazione della modulazione nella riforma Fischler sancisce definitivamente il principio del riorientamento delle risorse dalle politiche di mercato allo sviluppo rurale.

In ambito comunitario, la modulazione garantisce la redistribuzione delle risorse a due livelli: il primo, indiretto, mediante l'esonero dal prelievo degli importi di aiuto al di sotto dei 5.000 euro; il secondo, attraverso un indice basato sui livelli di superficie agricola, di occupazione agricola e Pil pro capite nei vari paesi. Tale modalità di riassegnazione delle risorse premia l'Italia che riceve un contributo pari al 122% delle risorse modulate.

Qualora la suddivisione fra le Regioni delle risorse destinate all'Italia venisse effettuata attraverso le proporzioni della programmazione 2000-06 del Feoga-Garanzia, si assisterebbe ad un processo di redistribuzione degli aiuti anche a livello nazionale.

Nonostante la rilevante potenzialità redistributiva del meccanismo adottato, le risorse interessate dalla modulazione sono modeste. A livello europeo, il tasso effettivo di modulazione, che indica la parte di risorse effettivamente sottratte alle politiche di mercato e assegnate allo sviluppo rurale, arriva al 3,4% e, per l'Italia, al 3,8%. In termini assoluti ciò rappresenta, per l'Italia, un ammontare aggiuntivo stimabile intorno ai 156 milioni di euro, con dimensioni regionali che vanno dai 14,6 milioni di euro per la Sicilia agli 1,2 milioni di euro per il Molise.

Al momento attuale, la modulazione ha dunque una capacità finanziaria ridotta, ma è bene evidenziare che la portata del principio di riorientamento delle risorse va ben oltre l'effettiva rilevanza delle somme interessate. L'introduzione di tale principio è infatti una tappa importante nella storia del sostegno agricolo comunitario e, qualora lo strumento della modulazione si rivelasse adeguato a favorire il progressivo adattamento dell'intervento pubblico nell'agricoltura Ue, esso verrà certamente dotato dell'opportuna capacità finanziaria.

APPENDICE

I dati per l'analisi dei prelievi della modulazione

Le basi statistiche utilizzate nell'analisi provengono da elaborazioni del Gruppo di lavoro del Consiglio dell'Unione Europea (Consiglio europeo 2003a e 2003b) e dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea 2003a). Le due fonti vengono utilizzate, rispettivamente, per analizzare gli scenari a livello comunitario e a livello nazionale. I dati del Gruppo di lavoro del Consiglio sono stati diffusi al momento della presentazione delle proposte legislative del gennaio 2003, quindi prima che la riforma venisse ratificata. Nonostante ciò, tale base dati consente l'aggregazione degli importi erogati nelle fasce di modulazione previste dalla riforma Fischler, ma, a causa di alcune differenze nelle decisioni del compromesso finale, rappresenta una proiezione non del tutto accurata delle dimensioni del sostegno al 2007.
I dati nazionali di fonte Agea, elaborati nell'ottobre 2003, quando l'accordo era stato ratificato da tempo e i testi giuridici già pubblicati sulla Gazzetta ufficiale, sono invece in linea con il quadro normativo della riforma approvata. Ciò spiega le differenze, relative ai dati per l'Italia, che si riscontano tra le due fonti. Nonostante le proiezioni comunitarie non ricalchino esattamente le misure definitive, l'analisi è comunque utile per fornire indicazioni sulla distribuzione degli aiuti nell'Unione Europea e sulla dimensione di massima dei prelievi.
Anche nel caso delle elaborazioni Agea, va comunque precisato che le cifre analizzate rappresentano delle proiezioni al 2007, basate sui dati storici del triennio 2000-02. Diversamente dal caso del calcolo del pagamento unico, per il quale tale triennio rappresenta l'effettiva base di riferimento, i prelievi per la modulazione verranno calcolati sugli importi di aiuti realmente erogati. A riguardo, infine, va specificato che le scelte relative alle diverse opzioni di disaccoppiamento influenzeranno il quadro delle erogazioni: quanto più ci si orienterà verso un disaccoppiamento parziale tanto più le erogazioni saranno legate all'effettiva produzione, assumendo quindi maggiore variabilità potenziale. L'ipotesi di lavoro utilizzata nelle proiezioni di Agea, sulle quali si basano le valutazioni di questo capitolo, riguarda lo scenario di disaccoppiamento totale.

CAPITOLO 8

La condizionalità

8.1 La portata generale della condizionalità

Nel quadro di una riforma della Pac che cerca di disegnare una politica agraria in linea con gli interessi e le aspettative della società, la condizionalità assume un ruolo centrale. La sua importanza va oltre il fatto che essa può concretamente contribuire ad orientare i comportamenti degli agricoltori verso obiettivi desiderabili; essa, infatti, può rappresentare un punto di svolta nella logica con cui si distribuisce il sostegno all'agricoltura, verso un suo rafforzamento nel complesso delle politiche comunitarie, ri-legittimandolo agli occhi dell'opinione pubblica.

Infatti, mentre il disaccoppiamento cancella la giustificazione produttivistica del sostegno, la condizionalità fornisce nuovi elementi cui "accoppiare" il sostegno stesso, utilizzandolo come incentivo all'adozione (o alla conservazione) di comportamenti virtuosi da parte degli agricoltori. In proposito, è bene sottolineare che i requisiti richiesti (rispetto dell'ambiente, salubrità dei prodotti e salvaguardia del benessere degli animali) sono finalizzati al raggiungimento di obiettivi che riscuotono un ampio e crescente consenso da parte dei cittadini europei. Ciò è importante, perché la richiesta di rispettare questi requisiti, se sufficientemente pubblicizzata, può rafforzare la fiducia dei consumatori nei confronti del "modello europeo" di agricoltura e, quindi, può avere un impatto positivo anche sulle condizioni di mercato, facendo crescere la domanda dei prodotti di origine europea.

Tuttavia è necessario considerare anche gli aspetti potenzialmente negativi della condizionalità. Il primo è che la necessità di rispettare i requisiti richiesti potrebbe determinare dei costi (diretti o indiretti) per i produttori agricoli. Un secondo aspetto è che, dopo un'analisi accurata dei contenuti del regolamento orizzontale, insorgono perplessità sul fatto che la condizionalità possa effettivamente produrre risultati

significativi in termini di miglioramento della salubrità degli alimenti, della sicurezza dei lavoratori, dell'ambiente e del benessere degli animali. Infine, preoccupa la complessità delle norme e delle procedure di gestione e controllo di questa politica che, se non applicata in modo ragionato, potrebbe aumentare il carico burocratico che già grava sui produttori agricoli e sull'amministrazione pubblica.

8.2 I CONTENUTI SPECIFICI DELLA CONDIZIONALITÀ

Il regolamento orizzontale sancisce che l'erogazione dei pagamenti diretti è condizionata al rispetto dei seguenti requisiti:

a) criteri di gestione obbligatoria basati su un insieme di norme europee (Allegato III);
b) buone condizioni agronomiche e ambientali (Allegato IV).

Si noti che la condizionalità si riferisce a tutti gli aiuti diretti, compresi quelli che ancora non confluiscono nel regime di pagamento unico, quali gli aiuti alla produzione di olio d'oliva e di tabacco. Inoltre, il rispetto dei requisiti deve essere soddisfatto su qualsiasi attività agricola (che riceva o no pagamenti diretti) e su qualsiasi superficie agricola dell'azienda, anche se non coltivata. Si tratta, pertanto, di un campo di applicazione molto rilevante.

8.2.1 I contenuti relativi ai criteri di gestione obbligatoria (Cgo)

I criteri di gestione obbligatoria (Cgo) sono quelli prescritti da 18 norme comunitarie indicate nell'Allegato III del regolamento orizzontale e che riguardano sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, ambiente, benessere degli animali. Benché si tratti indubbiamente di un ampio pacchetto di norme, è opportuno segnalare che la sua portata ed incisività è stata attenuata, con le modifiche alla prima bozza di regolamento circolata nel gennaio 2003, in due direzioni:

1. la riduzione del numero di norme che rientrano nei Cgo;
2. una loro applicazione graduale (tabella 8.1).

In merito al primo punto, è bene sottolineare che dalle 28 norme previste nella proposta di regolamento di gennaio sono state stralciate quelle relative alla sicurezza dei lavoratori in agricoltura, probabilmente a causa della difficoltà di identificare, a livello europeo, degli obblighi comuni omogenei, precisi ed efficaci (Bianchi 2003).

Per quanto riguarda il secondo punto, il rispetto delle 18 norme dell'Allegato III sarà introdotto gradualmente negli anni 2005, 2006 e 2007. Dal 2005, la condizionalità richiederà di soddisfare i requisiti

TABELLA 8.1
Norme previste per i criteri di gestione obbligatoria (Cgo)

AREA	NORMA	DATA NORMA	OGGETTO
Norme applicabili dal 2005			
Ambiente	Dir. 79/409/Cee	02/04/79	Conservazione uccelli selvatici.
	Dir. 80/68/Cee	17/12/79	Protezione acque sotterranee dall'inquinamento.
	Dir. 86/278/Cee	12/06/86	Utilizzazione fanghi di depurazione in agricoltura.
	Dir. 91/676/Cee	12/12/91	Protezione acque dai nitrati di origine agricola.
	Dir. 92/43/Cee	21/05/92	Conservazione habitat naturali e seminaturali, flora e fauna selvatiche.
Sanità pubblica e salute degli animali. Identificazione e registrazione degli animali.	Dir. 92/102/Cee	27/11/92	Identificazione e registrazione animali.
	Reg. (Ce) 2629/97	29/12/97	Marchi auricolari, registro delle aziende e passaporti bovini.
	Reg. (Ce) 1760/2000	17/07/00	Identificazione e registrazione bovini ed edichettatura carni bovine e derivati.
Norme applicabili dal 2006			
Sanità pubblica, salute degli animali e delle piante.	Dir. 91/414/Cee	15/07/91	Immissione in commercio di prodotti fitosanitari.
	Dir. 96/22/Cee	29/04/96	Divieto uso sostanze ad azione ormonica, tireostatica e sostanze beta-antagoniste nelle produzioni animali.
	Reg. (Ce) 178/2002	28/01/02	Legislazione alimentare, istituzioni e procedure di sicurezza alimentare.
	Reg. (Ce) 999/2001	22/05/01	Prevenzione, controllo ed eradicazione encefalopatie spongiformi trasmissibili.
Notifica delle malattie.	Dir. 85/511/Cee	18/11/85	Misure di lotta contro l'afta epizootica.
	Dir. 92/119/Cee	17/12/92	Misure di lotta contro alcune malattie degli animali e misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini.
	Dir. 2000/75/Cee	20/11/00	Misure di lotta ed eradicazione della febbre catarrale degli ovini.
Norme applicabili dal 2007			
Benessere degli animali.	Dir. 91/629/Cee	19/11/91	Norme minime per la protezione dei vitelli.
	Dir. 91/630/Cee	19/11/91	Norme minime per la protezione dei suini.
	Dir. 98/58/Cee	20/07/98	Misure per la protezione degli animali negli allevamenti.

Fonte: Allegato III del Reg. (Ce) 1782/2003.

ambientali e alcune norme relative al settore zootecnico. Per l'ambiente, l'attenzione è rivolta alla protezione degli uccelli selvatici e alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché di flora e fauna selvatiche. Un secondo ambito è quello della protezione delle acque e del suolo dall'inquinamento. In quest'ultima area è compresa una direttiva sulla protezione delle acque sotterranee, una direttiva sull'uso dei fanghi di depurazione in agricoltura e la *direttiva nitrati*. Tali direttive, pur non coprendo la totalità del complesso campo normativo relativo alla gestione dell'acqua, costituiscono un importante insieme di obblighi e linee guida che tende a stimolare gli agricoltori ad utilizzare tecniche produttive caratterizzate da un minor impatto ambientale [1].

Le norme relative al settore zootecnico prescrivono agli allevatori di identificare e registrare gli animali attraverso la marchiatura e/o il marchio auricolare, l'uso del registro di stalla e del passaporto degli animali, nonché l'obbligo di comunicare la movimentazione dei capi. In definitiva, si tratta di quelle norme che sono già applicate nella quasi totalità delle aziende zootecniche e che costituiscono il requisito per la costituzione e il funzionamento dell'anagrafe zootecnica nazionale (che, tuttavia, stenta a decollare a causa dei problemi riscontrati a livello di banca dati).

Dal 2006 scatterà l'obbligo di rispettare un'altra serie di norme in materia di salute pubblica e di lotta alle malattie zootecniche. Le prime riguarderanno i seguenti aspetti:

- immissione in commercio di prodotti fitosanitari e loro corretto impiego seguendo la buona pratica agricola e fitosanitaria;
- divieto di utilizzazione di alcune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze beta-antagoniste nelle produzioni animali;
- rispetto dei principi e dei requisiti generali della legislazione alimentare, nonché delle procedure per la sicurezza alimentare.

In quest'ultimo ambito rientrano anche le prescrizioni relative alla rintracciabilità degli alimenti e dei mangimi che, tra l'altro, obbligano i produttori a ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare e ad informarne le autorità competenti.

Sul fronte della lotta alle malattie, sempre dal 2006, i pagamenti saranno decurtati in caso di non rispetto delle disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione delle encefalopatie spongiformi tra-

(1) In particolare, la direttiva nitrati prevede che gli agricoltori rispettino il codice di buona pratica agricola. Ciò è particolarmente importante nelle zone vulnerabili, cioè le zone soggette ad inquinamento da composti azotati che, tuttavia, non sono state identificate da molte Regioni italiane. Quest'ultima circostanza ha comportato l'avvio di procedure di infrazione nei confronti del nostro paese.

smissibili; nonché di alcune direttive che, al fine di lottare contro malattie animali, come l'afta epizootica, la malattia vescicolare dei suini e la febbre catarrale degli ovini, richiedono la loro notifica alle autorità competenti.

Infine, dal 2007 sarà richiesto il rispetto delle norme relative al benessere degli animali allevati. Lo spostamento in avanti dell'applicazione di queste norme è finalizzato a dare più tempo alle imprese per adeguarsi, giacché in alcuni casi i requisiti necessari possono essere soddisfatti solo mediante una modifica delle strutture aziendali [2].

In definitiva, la breve ricognizione delle norme indicate tra i Cgo evidenzia che i requisiti cui fa riferimento oggi la condizionalità sono stati ampliati rispetto a quanto previsto dal Reg. (Ce) n.1259/1999 che, come noto, si riferiva solo al campo dei requisiti ambientali (*eco-condizionalità*). Ciò nonostante, appare evidente che le norme indicate rappresentano solo una quota dell'intero insieme degli atti regolamentari applicati al settore agroalimentare. Tuttavia, a questo proposito è utile fare due considerazioni. Da una parte, le norme indicate riguardano alcuni ambiti rilevanti per il settore agricolo e si concentrano soprattutto su quei settori produttivi dove, grazie alla presenza di pagamenti diretti, il principio della condizionalità può risultare più efficace. D'altra parte, come esplicitamente indicato dal regolamento orizzontale, entro il 2007 sarà realizzata una valutazione sull'applicazione della condizionalità che potrebbe portare ad un allargamento dei Cgo.

8.2.2 I contenuti relativi alle buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa)

Le buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa) si riferiscono prevalentemente alla conduzione dei terreni agricoli e - a causa del potenziale impatto del disaccoppiamento degli aiuti previsto dal regime di pagamento unico - pongono l'enfasi su quelli lasciati incolti. A differenza dei Cgo, qui non si fa riferimento a norme preesistenti, poiché nell'Allegato IV del regolamento sono riportati in forma molto schematica soltanto gli obiettivi e le norme generali che riguardano due principali ambiti: la conservazione del suolo e dell'habitat agricolo (tabella 8.2).

Per quanto riguarda il primo ambito, l'attenzione è rivolta alla protezione del suolo dall'erosione, dalla perdita di sostanza organica e dal peggioramento della sua struttura fisica. La protezione dall'erosione

(2) Ciò è particolarmente vero nel caso in cui devono essere assicurati spazi minimi e possibilità di movimento agli animali, oppure soddisfacenti condizioni di umidità e circolazione dell'aria nelle stalle.

TABELLA 8.2
Buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa)

OBIETTIVO	NORME
Erosione del suolo: proteggere il suolo mediante misure idonee.	Copertura minima del suolo. Minima gestione delle terre, che rispetti le condizioni locali specifiche. Mantenimento delle terrazze.
Sostanza organica del suolo: mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante opportune pratiche.	Norme inerenti alla rotazione delle colture ove necessario. Gestione delle stoppie.
Struttura del suolo: mantenere la struttura del suolo mediante misure adeguate.	Uso adeguato delle macchine.
Livello minimo di mantenimento: assicurare un livello minimo di mantenimento ed evitare il deterioramento degli habitat.	Minima densità di bestiame e/o regimi adeguati. Protezione del pascolo permanente. Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio. Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli.

Fonte: Allegato IV del Reg. (Ce) n. 1782/2003.

dovrebbe essere realizzata sia assicurando una copertura minima del suolo e una gestione oculata e adattata alle condizioni locali, sia mantenendo i terrazzamenti. La conservazione della sostanza organica dovrebbe essere ottenuta attraverso il rispetto delle prescrizioni relative alla rotazione delle colture e alla gestione delle stoppie. La struttura del suolo andrebbe preservata mediante un uso corretto delle macchine.

Il mantenimento degli habitat dovrebbe essere conseguito evitando che la densità del bestiame sui suoli scenda sotto un certo livello e/o predisponendo adeguati regimi di utilizzazione zootecnica dei terreni, nonché proteggendo i pascoli permanenti. Si noti che già l'articolo 5 del regolamento orizzontale richiede che le superfici a pascoli permanenti siano mantenute a tale utilizzazione o che almeno si evitino riduzioni significative della somma di tali superfici, salvo il caso che esse siano soggette ad un imboschimento compatibile con l'ambiente.

Oltre a queste norme, si prevede che siano mantenuti gli elementi caratteristici del paesaggio e che si eviti la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli. Rispetto al tema del mantenimento

del paesaggio, appare importante capire come si collocheranno gli oliveti, la cui Ocm, secondo la proposta della Commissione, dovrebbe rientrare nell'ambito del regime di pagamento unico, mantenendo accoppiata solo una parte degli attuali aiuti al settore. In ogni caso, la preoccupazione è che il disaccoppiamento potrebbe ridurre molto l'incentivo alla cura e alla conservazione degli oliveti, soprattutto nelle aree collinari e più svantaggiate, cioè proprio dove essi rappresentano un elemento insostituibile del paesaggio e un elemento di salvaguardia idrogeologica. Appare quindi lecito chiedersi fino a che punto lo strumento della condizionalità possa contribuire ad arginare in maniera significativa il prodursi di tale effetto.

8.3 Problemi di applicazione

I problemi di applicazione della condizionalità a livello di Stati membri riguardano diversi aspetti relativi alla definizione dei contenuti, all'amministrazione e controllo, alla definizione del sistema delle penalizzazioni.

Per quanto riguarda i contenuti, esiste una notevole differenza tra Cgo e Bcaa. Per i Cgo, infatti, i requisiti da rispettare sono già indicati nelle norme indicate nell'Allegato III, oppure sono stati identificati dagli Stati membri sulla base di queste norme. In particolare, recentemente è stato distribuito dalla Commissione un documento di lavoro per il Comitato di gestione dei pagamenti diretti che specifica i contenuti dei vari articoli delle norme relative al capitolo "ambiente" e gli ambiti di applicazione a livello aziendale a cui fare riferimento per ciascuno di essi (Commissione europea 2004a).

La situazione è invece assai diversa nel caso delle Bcaa, poiché l'Allegato IV del regolamento orizzontale riporta soltanto gli obiettivi e le norme generali. Pertanto, salvo un'ulteriore specificazione da parte della Commissione, in questo ambito è lasciato ampio spazio agli Stati membri per definire quali requisiti richiedere nei vari contesti, in funzione delle esigenze locali. È infatti importante che ciò avvenga tenendo conto delle caratteristiche delle diverse aree e focalizzando l'attenzione sui problemi ambientali più rilevanti, sui quali maggiore è l'attesa dell'opinione pubblica. A questo proposito va ricordato che il regolamento lascia agli Stati membri l'opzione di decidere se definire le Bcaa a livello nazionale (come fatto in Italia con il Reg. (Ce) n. 1259/1999) o regionale. Data la necessità di tenere conto dei problemi specifici delle diverse aree, quest'ultima opzione sembra la più adeguata; potrebbe tuttavia essere utile fissare delle norme comportamentali generali e dei

requisiti minimi a livello nazionale, soprattutto per evitare un'eccessiva eterogeneità dei requisiti richiesti e, quindi, un trattamento differenziato tra gli agricoltori delle diverse regioni.

Dato il rischio che il disaccoppiamento possa favorire l'abbandono della coltivazione in alcune aree, è importante definire con attenzione le condizioni da rispettare sui terreni lasciati incolti. Anche alla luce dell'estensione della definizione di "attività agricola" data nell'art.2 del regolamento orizzontale - che può ora consistere anche nel solo mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche -, tali condizioni dovrebbero comunque richiedere uno sforzo colturale non trascurabile. Ciò consentirebbe di evitare sia situazioni di degrado ambientale, sia fenomeni di "disattivazione produttiva" che potrebbero avere ricadute negative sulle economie delle aree più svantaggiate. Questo ragionamento assume una valenza particolare per l'olivo nelle aree collinari, dove l'abbandono della coltura potrebbe avere un impatto particolarmente severo nei due ambiti.

D'altra parte, è anche opportuno che i requisiti richiesti siano ragionevoli e richiedano un impegno rapportato alle possibilità degli agricoltori e un aggravio di costi commisurato all'entità degli aiuti percepiti. È tuttavia importante sottolineare che l'entità di tali costi dipenderà non solo dalla severità delle condizioni fissate, ma anche dalle specifiche modalità con cui esse saranno definite. Infatti, identificare condizioni troppo complesse e rigide potrebbe avere l'effetto di accrescere molto i costi di adeguamento dei produttori. Al contrario, una volta identificati gli obiettivi, una strategia che lasci adeguati margini di scelta agli agricoltori per decidere come raggiungerli potrebbe consentire di ottenere lo scopo al minimo costo, mettendo a frutto le capacità tecniche, gestionali e imprenditoriali già presenti nel settore (Severini 2003).

Un secondo problema relativo all'applicazione della condizionalità è quello di definire e predisporre il sistema di amministrazione e controllo. Ciò richiede l'identificazione di una'autorità competente per il coordinamento e la modifica della struttura del sistema integrato di amministrazione e controllo. Infatti, la gestione della condizionalità è un'attività diversa, tecnicamente assai più complessa, rispetto a quella richiesta per la verifica delle attuali condizioni di ammissibilità ai pagamenti diretti. Inoltre, l'azione delle autorità nazionali non si esaurisce certo nella fase di controllo, poiché sarà necessario uno sforzo notevole di iniziativa e coordinamento tra le autorità pubbliche che operano nel settore agricolo, in particolare tra le autorità di controllo e le agenzie pagatrici. Mentre le prime identificano le irregolarità e ne valutano la rilevanza, le seconde decidono e applicano le riduzioni utiliz-

zando le informazioni trasmesse dalle autorità di controllo che - come mostra l'ampiezza dei campi coperti dai Cgo - possono essere numerose. Altri due aspetti importanti sono la definizione di indicatori chiari e misurabili e l'informazione degli agricoltori sui requisiti richiesti. Infatti, mentre la prima darebbe degli elementi di riferimento sicuri per gli agricoltori e per chi effettua i controlli, l'attività di informazione - peraltro prevista dallo stesso regolamento orizzontale - consentirebbe di sensibilizzare e preparare per tempo gli agricoltori sui temi della condizionalità.

Infine, appare importante la definizione del sistema delle sanzioni che scattano qualora l'inosservanza dei requisiti sia conseguenza di un'azione o anche di un'omissione attribuibile ad un produttore. Un recente documento di lavoro presentato al Comitato di gestione dei pagamenti diretti fornisce ulteriori specificazioni rispetto al testo del regolamento orizzontale sul tema delle sanzioni (Commissione europea 2004b). Le agenzie di controllo dovranno identificare le irregolarità e valutarne la rilevanza basandosi sui *criteri di sanzione* indicati nel regolamento orizzontale, e cioè quelli di gravità, portata, durata e frequenza dell'infrazione, nonché della sua natura intenzionale o meno.

La sanzione dovrà essere applicata su tutto l'ammontare dei pagamenti diretti, al netto delle eventuali decurtazioni per superamento dei massimali nazionali, modulazione o disciplina di bilancio. Pertanto, sarà definito un solo tasso di sanzione per azienda separando i casi di infrazione dovuti a negligenza da quelli di natura intenzionale (tabella 8.3).

Nel primo caso, il *tasso di sanzione* di base è del 3% ma esso potrà variare tra l'1 e il 5%, in considerazione dei criteri di sanzione. Tuttavia, quando lo stesso tipo di irregolarità sia individuato in azienda più di una volta in due anni consecutivi, il tasso di sanzione può essere elevato fino al 15%, anche nel caso in cui l'infrazione sia di natura non intenzionale.

TABELLA 8.3
Tasso di sanzione (valori %)

VOLONTARIETÀ/RECIDIVITÀ	NON RECIDIVO	RECIDIVO
Negligenza	1 - 5%	15%
Infrazione dolosa	(15%*) 20 - 100%	

** Minimo 15% nel caso l'infrazione sia limitata, non rilevante, non permanente.*

Fonte: Commissione europea 2004b.

Inoltre, qualora l'anno successivo fosse riscontrata nuovamente l'infrazione, essa sarà considerata intenzionale. Nel caso in cui l'infrazione sia intenzionale, il tasso di sanzione minimo è del 20% (15% solo se tale infrazione è limitata, non rilevante e non permanente). Il tasso di sanzione potrà essere aumentato sulla base dei criteri di sanzione: in particolare, oltre alla sanzione del 20% su tutti i pagamenti diretti, sarà possibile escludere l'agricoltore dai benefici degli schemi di pagamento, su cui l'infrazione è stata riscontrata, per uno o due anni. In tutti i casi, il tasso di sanzione può giungere fino al 100%, con la completa cancellazione dei pagamenti diretti dovuti in un anno.

In definitiva, il sistema di sanzione appare ben progettato e modulato: infatti, sebbene sia piuttosto blando nei casi in cui l'infrazione sia dovuta a negligenza, esso risulta relativamente severo nel caso in cui essa abbia carattere doloso. Si noti che le sanzioni indicate si cumulano con quelle - a volte tutt'altro che trascurabili - già presenti nelle norme indicate tra i Cgo e nella legislazione nazionale di recepimento. Tuttavia, una valutazione complessiva potrà essere effettuata solo dopo la fase di applicazione a livello degli Stati membri, dove dovranno essere affrontati temi complessi come, ad esempio, la delimitazione della portata della sanzione nei casi in cui l'infrazione non sia direttamente legata ad attività che danno luogo ad aiuti diretti (Bianchi 2003).

Collegato al tema dei controlli è l'aspetto relativo alla destinazione degli importi delle sanzioni, cioè delle risorse finanziarie non erogate a causa del non rispetto dei requisiti di condizionalità. È importante notare, al riguardo, che tali risorse torneranno in buona parte al bilancio comunitario (Feoga-Garanzia) mentre solo il 25% potrà essere trattenuto dagli Stati membri in cui esse si sono generate. Ciò forse consente di compensare gli Stati membri per le spese amministrative di gestione e attuazione della condizionalità, ma appare un incentivo limitato per le autorità nazionali ad applicare in modo stringente il sistema sanzionatorio predisposto a livello comunitario.

8.4 Possibili effetti sulle aziende italiane

8.4.1 Gli effetti relativi ai criteri di gestione obbligatoria (Cgo)

A prima vista, guardando ai contenuti dei Cgo, potrebbe apparire riduttivo che si faccia riferimento ad un insieme di requisiti già esplicitamente richiesti dalla normativa europea, senza aggiungere nulla di nuovo e di più stringente. In questo senso, l'unica novità consiste nel maggiore incentivo al rispetto di tali standard, fornito dal legame di-

retto con il diritto a ricevere l'aiuto. Tuttavia, sebbene molte delle norme indicate siano state varate da alcuni anni, ciò non implica necessariamente che in tutte le realtà produttive esse siano già rispettate, per cui l'applicazione effettiva dei Cgo che dovrebbe derivare dalla condizionalità potrebbe avere un impatto significativo. Appare quindi importante avviare subito una approfondita analisi dei potenziali effetti della condizionalità, specie in ambito zootecnico, tenendo conto dell'effettivo livello di applicazione e di rispetto delle norme di partenza. Tale analisi dovrebbe consentire di valutare l'entità e il costo degli aggiustamenti che il rispetto degli standard potrebbe richiedere alle varie realtà produttive nazionali, che hanno spesso caratteristiche strutturali ed economiche molto eterogenee anche all'interno dello stesso comparto.

Una prima analisi delle norme indicate nell'Allegato III evidenzia che la maggioranza di esse (almeno 12 su 18) ha un impatto diretto sulle attività zootecniche. In particolare, le norme relative all'identificazione e registrazione degli animali non sembrano creare apprezzabili problemi, visto che già da tempo i requisiti richiesti sono soddisfatti dalla quasi totalità delle aziende zootecniche. Sebbene ciò non abbia un'implicazione diretta ai fini dell'applicazione della condizionalità a livello delle aziende, il fatto che non si sia ancora giunti al pieno funzionamento della banca dati nazionale relativa all'anagrafe zootecnica potrebbe avere ripercussioni negative almeno su altri tre elementi importanti. Infatti, ciò potrebbe: a) ostacolare il corretto funzionamento del sistema integrato di gestione e controllo (Sigc); b) rallentare l'applicazione del principio della rintracciabilità; c) rendere meno efficace e tempestivo il sistema di notifica delle malattie.

Anche la norma che prevede il divieto d'uso di talune sostanze farmaceutiche nelle produzioni animali non dovrebbe avere effetti immediati sul comparto, visto lo scarso numero di infrazioni riscontrate. È tuttavia vero che l'applicazione del principio di rintracciabilità potrebbe, nel prossimo futuro, consentire di attuare un sistema di controllo più efficace e in grado di seguire la rapida evoluzione delle sostanze vietate. Analogamente, non desta particolare preoccupazione il rispetto del Reg. (Ce) n. 999/2001 (relativo alle encefalopatie spongiformi), nonché delle direttive 85/511/Cee (relativa all'afta epizootica) e 92/119/Cee, visto che sono pressoché pienamente applicati in Italia. Del resto, l'introduzione di un sistema di indennizzi per le aziende colpite e la realizzazione di accordi collettivi volti a contenere i costi di *rendering* e distruzione dei capi deceduti hanno ridotto fortemente l'incentivo alla non notifica della malattia.

Qualche problema potrebbe derivare dalla direttiva 2000/75/Ce rela-

tiva alla febbre catarrale degli ovini, date le polemiche e i ritardi che si sono avuti nella sua applicazione, nonché dal fatto che il sistema degli indennizzi non è ancora stato autorizzato da Bruxelles.

Infine, destano qualche preoccupazione le norme relative al benessere degli animali, per due motivi. Da una parte, esse richiedono in qualche caso investimenti non trascurabili per modificare le strutture degli allevamenti. Dall'altra, il recepimento in Italia di alcune di queste direttive ha avuto tempi lunghi e, soprattutto nel caso della norma relativa ai vitelli, ha dato luogo a proroghe che hanno ritardato l'avvio delle attività di controllo. Riguardo a quest'ultima norma, quindi, si potrebbe evidenziare una realtà in cui una quota non trascurabile di aziende non risulta pienamente rispettosa, mentre una quota (per quanto minoritaria) di aziende potrebbe addirittura decidere di uscire dal settore, reputando non conveniente effettuare gli adeguamenti strutturali richiesti.

In definitiva, è possibile che la condizionalità costituisca un ulteriore stimolo all'abbandono di alcuni tipi di allevamento, anche se ciò dovrebbe accadere solo nelle realtà (relativamente poco numerose) in cui i produttori abbiano difficoltà a rispettare i requisiti richiesti. Si noti, tuttavia, che tale stimolo è determinato solo in forma indiretta dall'applicazione della condizionalità, poiché un forte deterrente in questo senso è costituito già dalle sanzioni previste all'interno delle norme elencate. In qualsiasi caso, il ruolo della normativa indicata nell'Allegato III assume particolare rilevanza nel contesto di riforma introdotto con il regime di pagamento unico: infatti, il disaccoppiamento degli aiuti relativi alla zootecnia bovina e ovicaprina, soprattutto se si sceglie di non utilizzare le opzioni di disaccoppiamento parziale, già di per sé può incentivare il ridimensionamento o addirittura l'abbandono della zootecnia.

Venendo alle norme relative alla tutela dell'ambiente, nel complesso esse non destano particolari preoccupazioni, soprattutto per quanto richiesto agli agricoltori. Analogamente, gli adempimenti relativi all'uso dei fitofarmaci sembrano generalmente soddisfatti dalle aziende che si attengono alle buone pratiche fitosanitarie e impiegano il quaderno di campagna e il registro dei trattamenti.

Viceversa, preoccupa l'applicazione dei requisiti generali della legislazione alimentare indicati nel Reg. (Ce) n. 178/2002, che prevede un aumento del carico amministrativo e dei costi per attuare l'analisi dei rischi e per consentire la rintracciabilità. In particolare, ciò appare rilevante per le aziende zootecniche che utilizzano mangimi e per tutte le aziende agricole che esercitano un'attività di trasformazione e di vendita diretta di prodotti ai consumatori. Specie in quest'ultimo caso, in-

fatti, le norme potrebbero rivelarsi restrittive e costose, scoraggiando questo tipo di attività soprattutto nelle aziende di minori dimensioni.

8.4.2 Gli effetti relativi alle buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa)

Dato il livello di generalità degli elementi indicati nel regolamento orizzontale, è attualmente difficile valutare il potenziale impatto delle Bcaa sulle aziende agricole italiane; impatto che potrebbe variare molto in funzione del modo in cui questi principi generali saranno applicati a livello locale. Oltre al fatto che gli Stati membri, come già ricordato, dovranno decidere se definire le Bcaa a livello nazionale (come avvenuto in Italia con il Reg. (Ce) n. 1259/1999) o regionale, appare chiaro che, per massimizzare l'efficacia della condizionalità per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, le prescrizioni dovranno essere definite tenendo conto delle caratteristiche delle superfici interessate in termini di natura dei suoli, clima, sistemi aziendali, modalità di utilizzazione della terra, pratiche aziendali, strutture aziendali. Ciò è molto importante anche per l'efficienza dello strumento, poiché tutti questi elementi condizionano il livello dei costi che dovranno essere sostenuti dagli agricoltori, nelle diverse realtà ambientali, per rispettare i requisiti.

Una prima ricognizione dell'Allegato IV sembra suggerire che i requisiti richiesti non dovrebbero comportare notevoli problemi ai produttori. Da una parte, la maggioranza delle prescrizioni potranno essere probabilmente soddisfatte con modifiche gestionali, senza che ciò implichi rilevanti aggiustamenti strutturali. Ma in alcuni casi, come ad esempio nel mantenimento della struttura del suolo mediante un uso adeguato delle macchine, ciò potrebbe richiedere una modifica del parco macchine impiegato nella lavorazione dei terreni, ovvero un aggiustamento strutturale che potrebbe condizionare le strategie di lungo periodo delle aziende. D'altra parte, alcuni dei requisiti relativi alle Bcaa sembrano fare riferimento ad obblighi già richiesti da altre norme o prescrizioni generali: è questo il caso, ad esempio, del mantenimento delle terrazze e di alcuni elementi caratteristici del paesaggio. Anche in questo ambito, è opportuno verificare quali requisiti potranno essere richiesti per gli oliveti, dove il disaccoppiamento di una parte rilevante degli aiuti potrebbe ridurre molto l'incentivo alla cura e alla conservazione della coltura. Probabilmente essi dovranno riguardare il mantenimento delle terrazze, ove presenti, ma anche le potature, le lavorazioni del terreno e, se necessario per la salvaguardia della coltura, adeguate pratiche di lotta anti-parassitaria. Una strategia particolarmente

attenta al possibile mantenimento dell'olivicoltura appare molto importante, poiché buona parte delle aziende italiane con oliveti si collocano in aree collinari e svantaggiate. In tal senso, poiché il rispetto delle buone condizioni agronomiche e ambientali potrebbe determinare un costo non trascurabile, è bene verificare l'opportunità di sostenere l'impegno dei produttori in questo ambito. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto nei seguenti modi:

- articolando adeguatamente i pagamenti supplementari legati alle superfici olivetate e previsti dalla proposta di riforma dell'Ocm olio d'oliva;
- predisponendo specifici "pagamenti speciali" in base all'art. 69 del regolamento orizzontale;
- adeguando le misure agroambientali dei piani di sviluppo rurale.

Negli altri comparti, il rispetto di alcuni requisiti potrebbe richiedere ai produttori di sostenere dei costi aggiuntivi espliciti: si pensi a quanto previsto in tema di contenimento dell'erosione (copertura o regimazione delle acque), mantenimento della sostanza organica (rotazioni e gestione delle stoppie), salvaguardia della struttura dei suoli (uso delle macchine), nonché alla necessità di evitare il propagarsi di vegetazione indesiderata.

Nell'ambito delle Bcaa, una prescrizione che potrebbe preoccupare il settore zootecnico è il vincolo di densità *minima* di bestiame, con cui si intende disincentivare il ridimensionamento o l'abbandono della zootecnia che potrebbe conseguire al disaccoppiamento. Per questo motivo, la severità del vincolo dipenderà anche da quale forma di disaccoppiamento sarà scelta: quanto più gli aiuti zootecnici verranno disaccoppiati, tanto più essa potrebbe risultare stringente. In questo contesto dovrebbe essere valutata la possibilità di utilizzare il vincolo della densità *minima*, nelle aree dove è necessario contenere la contrazione del patrimonio zootecnico o, viceversa, di sostituirlo con regimi adeguati di utilizzazione delle superfici foraggiere, ove ciò non fosse necessario.

Il tema del disaccoppiamento è rilevante anche per le prescrizioni relative alla protezione del pascolo permanente e alle rotazioni. Infatti, anche nel caso di parziale accoppiamento, il regime di pagamento unico potrebbe portare all'abbandono della coltivazione di alcuni terreni nelle aree meno vocate (Giacomini 2003). In tali circostanze, appare improbabile che terreni dalle ridotte potenzialità produttive - i prati pascoli - siano messi a coltura, anche perché essi risultano già terreni ammissibili a ricevere il pagamento unico. Analogamente, poiché il disaccoppiamento dovrebbe determinare un allontanamento dalle colture che attualmente ricevono aiuti diretti (Cop), appare plausibile che parte delle superfici coltivate a cereali siano destinate a colture forag-

giere, meno "depauperanti" rispetto ai cereali o, addirittura, lasciate incolte. In questo caso, dunque, il disaccoppiamento dovrebbe già di per sé portare a rotazioni agronomiche più adeguate al mantenimento della sostanza organica nei terreni di quanto non accada oggi.

8.5 Possibili collegamenti con altri interventi di politica agraria

La politica di condizionalità si collega con altre aree di intervento della Pac e con altri elementi della riforma.

Il fatto che la condizionalità si applichi in un contesto in cui già agiscono gli interventi agroambientali influenza il modo in cui saranno fissati i requisiti. Infatti, i parametri di riferimento per la condizionalità dovranno essere definiti tenendo conto di quelli già fissati dalle misure agroambientali, dalle buone pratiche agronomiche del Reg. (Ce) n. 1257/1999, nonché dalle prescrizioni definite a livello nazionale dalla precedente forma di condizionalità prevista dal Reg. (Ce) n. 1259/1999 (Dono 2003). Per tale ragione, al fine di giungere ad un quadro normativo coerente, sarà necessario un riesame di questo insieme di prescrizioni, in relazione a tutte le novità introdotte dalla riforma Fischler. Tra queste, assumono particolare importanza le modifiche apportate alle politiche di sviluppo rurale mediante il Reg. (Ce) n. 1783/2003. Tale regolamento estende la possibilità di concedere un aiuto volto a compensare i costi e le perdite di reddito, derivanti dall'applicazione di due delle direttive ambientali indicate dai criteri di gestione obbligatoria: si tratta delle direttive per la conservazione degli uccelli selvatici e degli habitat naturali e seminaturali.

Inoltre, come sarà approfondito nel paragrafo relativo alle politiche di sviluppo rurale, il Reg. (Ce) n. 1783/2003 introduce un sostegno temporaneo (massimo 5 anni), finalizzato alla parziale copertura dei costi e delle perdite di reddito in cui dovessero incorrere gli agricoltori, per adeguarsi a norme comunitarie introdotte di recente nella legislazione nazionale. A questo proposito, appare necessario verificare se, muovendosi all'interno degli stringenti vincoli imposti dall'art. 21 *ter* del citato regolamento, tale sostegno non possa essere concesso anche a quelle aziende che debbano rispettare le più recenti norme indicate tra i criteri di gestione obbligatoria, tra cui rientra il Reg. (Ce) n. 178/2002, relativo ai principi e requisiti generali della legislazione alimentare. Si noti, tuttavia, che i costi degli investimenti che si rendessero necessari ai fini del rispetto dei Cgo non possono rientrare nella determinazione dell'importo annuale di questo sostegno.

In proposito, è utile sottolineare che le modifiche introdotte forniscono un'importante deroga all'art. 5 del Reg. (Ce) n. 1257/1999, relativo ai criteri di ammissibilità delle aziende agricole al sostegno previsto per gli investimenti aziendali. Infatti, gli investimenti realizzati per conformarsi alle nuove norme minime in materia di ambiente, igiene o benessere degli animali sono ammissibili, purché alla fine del periodo di investimento si giunga effettivamente al rispetto. Il fatto che tra le nuove misure di sviluppo rurale ne sia prevista una specifica per sostenere gli agricoltori ad andare oltre le normali pratiche agricole (art. 22) offre uno stimolo aggiuntivo per le aziende ad intraprendere una strategia di adeguamento e ristrutturazione in queste direzioni.

Infine, è importante sottolineare il ruolo cruciale che potrebbe svolgere il sistema di consulenza aziendale (*audit*). Infatti una strategia di adeguamento alle norme, richiedendo uno sforzo in termini gestionali ma anche tecnici, potrebbe essere agevolata dall'uso della consulenza aziendale, attraverso l'identificazione del percorso più idoneo al raggiungimento dei requisiti indicati dalla condizionalità. Tuttavia, affinché il sistema di consulenza aziendale possa realmente fornire un contributo, bisognerebbe che esso fosse organizzato e finalizzato come servizio al supporto delle decisioni dei produttori e dotato di risorse adeguate. In questo senso è positivo che sia prevista una forma di sostegno per coprire almeno parte dei costi che gli agricoltori sosterranno per accedere a tale servizio, anche se sarà necessario verificare se l'entità degli aiuti concedibili sarà sufficiente ad incentivare il decollo dell'*audit*.

8.6 Un giudizio di sintesi

Il principio del sostegno condizionato ha un ruolo strategico nel processo di riforma della Pac e può consentire un suo rafforzamento nell'ambito delle politiche comunitarie e una ri-legittimazione del sostegno offerto agli agricoltori. Per questo motivo, la condizionalità rappresenta un passo avanti importante, che va accolto con favore e valorizzato al meglio, anche perché in futuro - forse già dal 2007 - questo nuovo strumento potrebbe essere esteso ad altre norme comunitarie e mirato ad affrontare altre categorie di problemi.

Tuttavia, è opportuno differenziare tra quanto richiesto in termini di criteri di gestione obbligatoria e di buone condizioni agronomiche e ambientali. Per quanto riguarda i primi, è chiaro che la condizionalità introdotta con la riforma costituisce solo un rafforzamento degli incentivi al rispetto di norme europee già vincolanti e applicate, anche se

non sempre completamente, a livello nazionale. In questo senso, il principio di condizionalità, di per sé, difficilmente potrà raggiungere obiettivi aggiuntivi. Per quanto riguarda le Bcaa, invece, il discorso è diverso, poiché si tratta proprio di identificare dei requisiti aggiuntivi, che possono e devono essere definiti tenendo conto delle specifiche esigenze locali. È chiaro che, anche in questo caso, ciò che verrà richiesto agli agricoltori dovrà essere proporzionato all'entità delle sanzioni previste che, tuttavia, possono giungere fino alla completa sospensione degli aiuti. In particolare, questo problema sottolinea un limite dell'approccio della condizionalità, che sta nella sua totale inefficacia nei confronti delle aziende che non ricevono, o ricevono pochi, pagamenti diretti.

Ciò nonostante, la condizionalità della riforma Fischler assume connotati diversi, sicuramente più incisivi e complessi rispetto alla più timida versione di condizionalità introdotta da Agenda 2000. Da un lato, il campo di applicazione è estremamente vasto, giacché riguarda tutti i pagamenti diretti della Pac e il rispetto dei requisiti è richiesto per qualsiasi attività agricola (che riceva o no pagamenti) e su qualsiasi superficie agricola dell'azienda. D'altro lato, l'ampiezza dei requisiti richiesti configura un intervento molto articolato dal punto di vista tecnico e procedurale. Per questo motivo, l'applicazione della condizionalità potrà richiede uno sforzo supplementare, sia da parte delle amministrazioni pubbliche, che da parte di alcune categorie di produttori agricoli.

In merito, le amministrazioni pubbliche nazionali hanno di fronte un calendario di attività estremamente fitto e complesso. In primo luogo, dovranno essere definiti i requisiti richiesti dalla condizionalità - soprattutto nell'ambito delle Bcaa - nelle diverse realtà agricole locali, predisponendo degli indicatori quali-quantitativi di riferimento. Inoltre, dovrà essere adeguato il sistema di gestione e controllo per i nuovi compiti, fissando procedure che non facciano aumentare troppo il carico di attività burocratica che già grava sugli agricoltori e sull'amministrazione pubblica. Per evitare costose duplicazioni, appare ragionevole che non si istituiscano nuove autorità di controllo ma che si utilizzino quelle già preposte e si adeguino le procedure in modo da soddisfare le esigenze legate all'applicazione della condizionalità. In particolare, sarà necessario progettare un efficiente sistema di concentrazione dei risultati dei diversi tipi di controlli nell'autorità di coordinamento, che provvederà in seguito a trasmetterli all'agenzia pagatrice competente.

Il compito delle amministrazioni va anche oltre, poiché esse dovranno cercare di sostenere le aziende nel processo di adeguamento che le

porterà al rispetto dei requisiti richiesti. A questo proposito, appare importante avviare subito delle analisi finalizzate a verificare la situazione attuale delle aziende in merito al grado di rispetto dei Cgo, alla identificazione dei principali problemi ambientali e dei modi in cui essi potrebbero essere affrontati attraverso le Bcaa, e, infine, alla valutazione dell'entità e del costo degli aggiustamenti che l'applicazione della condizionalità potrebbe richiedere sulle eterogenee realtà produttive nazionali. Infatti, un'analisi tempestiva di questi aspetti può consentire di definire dei requisiti che consentano di migliorare le situazioni ambientali, senza determinare eccessivi costi di adeguamento per le aziende. In particolare, per contenere tali costi è importante utilizzare una strategia che identifichi gli obiettivi ma lasci adeguati spazi di scelta ai produttori sul modo in cui raggiungerli.

Infine, una particolare attenzione va prestata alle sinergie tra la condizionalità e le politiche di sviluppo rurale. Si tratta di predisporre programmi ben calibrati sui principali problemi di adeguamento, finalizzati ad aiutare le aziende a rispettare i criteri richiesti. Infatti, se da una parte il tempo a disposizione appare molto ridotto, è anche vero che lo stesso pacchetto di riforme, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, prevede nuove misure finalizzate ad agevolare i produttori nel percorso di adeguamento al rispetto delle norme. In questo quadro di crescente complessità legislativa e tecnica, diviene potenzialmente importante il ruolo del nuovo servizio di consulenza aziendale. Tuttavia, affinché possa aiutare gli agricoltori ad affrontare le concrete esigenze aziendali, è necessario che questo strumento previsto dalla riforma venga riempito di contenuti e dotato di un ammontare di risorse adeguato.

CAPITOLO 9

Il Set-aside

9.1 SET-ASIDE E DIRITTI DI RITIRO

I pagamenti relativi al set-aside, al pari di quelli relativi ai seminativi, confluiranno nel regime di pagamento unico disaccoppiato. Più precisamente, alle aziende agricole che, nel periodo di riferimento 2000-02, sono state soggette all'obbligo del set-aside sarà corrisposto un numero di *diritti di ritiro* pari al numero medio di ettari ritirati, a titolo obbligatorio, nel periodo di riferimento. Il valore di ciascun diritto sarà dato dal rapporto tra l'importo medio riscosso nel triennio di riferimento per le superfici poste a set-aside e l'entità media di tali superfici. Le aziende soggette al vincolo dovranno ritirare dalla produzione un numero di ettari ammissibili pari al numero di diritti assegnati, dove per ettari ammissibili si intendono, in questo caso, i terreni che erano stati coltivati a seminativi. Si noti, tuttavia, che le superfici ritirate dalla produzione per finalità agroambientali o quelle rimboscate nell'ambito delle misure di sviluppo rurale (artt. 22, 24 e 31 del Reg. (Ce) n. 1257/1999) possono essere considerate come messe a riposo. Al pari degli altri diritti istituiti con il regime di pagamento unico, anche i *diritti di ritiro* possono essere trasferiti; ovviamente, per potere accedere ai relativi pagamenti, chi li riceve dovrà rispettare l'obbligo di ritiro ad essi associato.

A differenza di quanto era stato previsto nelle prime bozze del regolamento orizzontale, i terreni ritirati dalla produzione possono essere sottoposti a rotazione e possono essere destinati alle colture *non-food*, cioè quelle che forniscono prodotti non destinati al consumo umano o animale e trasformati all'interno dell'Ue nell'ambito di specifici contratti stipulati tra agricoltori e trasformatori. Viene invece confermato che tutte le superfici ritirate dalla produzione nel quadro del regime di set-aside - siano esse coltivate o meno - devono essere mantenute nelle buone condizioni agronomiche e ambientali previste nell'ambito della condizionalità e descritte nell'Allegato IV del regolamento orizzontale. Inoltre, per

raggiungere finalità ambientali e facilitare i controlli, si indica che, salvo specifiche deroghe motivate dagli Stati membri, le superfici messe a riposo non possano avere dimensioni inferiori a 0,1 ettari e larghezza inferiore a 10 metri.

Infine, è opportuno segnalare che le aziende condotte con il metodo dell'agricoltura biologica sono comunque esentate dal vincolo di set-aside.

9.2 Il ruolo del Set-aside nella nuova Pac

In merito al ruolo che, in prospettiva, potrà svolgere il set-aside, si può ricordare che esso è nato, nella vecchia Pac, come strumento di controllo dell'offerta di prodotti vegetali e, in particolare, di cereali. In questo senso, il set-aside ha avuto, a suo tempo, un ruolo politico importante all'interno del negoziato Gatt sull'agricoltura dell'Uruguay round, nel cui ambito esso divenne un requisito necessario per assicurare che i pagamenti diretti della Pac ricadessero nel regime di esenzione accordato dalla cosiddetta "scatola blu" (Anania e De Filippis 1996, De Filippis 2002). Inoltre, poiché è stata consentita la destinazione a colture *non-food* delle superfici messe a riposo, la politica di set-aside ha favorito lo sviluppo di attività industriali nell'Ue dedite alla trasformazione di materie prime energetiche su base rinnovabile. Infine, il set-aside è stato anche fortemente rivalutato come strumento di politica agroambientale.

Se questi sono stati, in passato, i principali "meriti" della politica di set-aside, oggi appare importante ripensare i suoi obiettivi alla luce delle modalità di applicazione di tale strumento indicate nella riforma e, soprattutto, tenendo conto delle differenze rispetto al passato del contesto generale che emerge dalla riforma stessa.

Per quanto riguarda il ruolo del set-aside come strumento di controllo dell'offerta è opportuno considerare che il disaccoppiamento, come è stato evidenziato da alcune analisi preliminari, potrebbe portare ad una lieve contrazione delle superfici investite e, quindi, dell'offerta interna di cereali (Commissione europea 2002b, Fapri 2003, Giacomini 2003). Di conseguenza, l'uso del set-aside come strumento di controllo dell'offerta potrebbe essere necessario solo in condizioni di mercato particolari (specifiche annate) e, in ogni caso, solo per specifici prodotti. In questo senso, le modalità di fissazione delle superfici da ritirare dalla produzione non sembrano rispondere alle future esigenze di controllo d'offerta, che probabilmente si proporranno in modo più episodico e meno generalizzato rispetto al passato. In particolare, mentre l'attuale sistema di definizione delle superfici a riposo è basato sul criterio di proporzionalità con le colture che ricevono pagamenti diretti (Cop), il vincolo previ-

sto dalla riforma si basa su di un numero di ettari fisso, definito su base storica. Questo criterio di definizione rende il set-aside uno strumento di controllo dell'offerta meno flessibile, poiché non è in grado di tener conto dell'entità e del tipo di colture effettivamente presenti e poiché la sua incisività non sembra poter essere variata in funzione delle condizioni di mercato con la stessa facilità con cui, anche recentemente, si è agito sul tasso di set-aside.

È poi importante riflettere sul fatto che il disaccoppiamento degli aiuti previsto dalla riforma dovrebbe essere reputato sufficiente, in ambito Wto, per classificare almeno parte dell'ammontare degli aiuti che confluisce nel pagamento unico aziendale, tra le misure ammissibili della "scatola verde". Ciò eliminerebbe l'esigenza di mantenere il set-aside come requisito per ottenere l'esenzione concessa alle misure di sostegno accompagnate da strumenti di controllo dell'offerta ("scatola blu"). D'altra parte, dopo il fallimento di Cancun, non è detto che i criteri per la definizione della "scatola verde" non vengano modificati in termini restrittivi. Se ciò dovesse avvenire, potrebbe risultare utile mantenere in vita il set-aside, proprio per poter rientrare tra i casi di esenzione relativi alla "scatola blu".

Alcuni ritengono che il set-aside possa essere utilizzato per lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili all'interno dell'Ue. Tuttavia, appare difficile ipotizzare che questo condivisibile obiettivo possa essere efficientemente perseguito attraverso la politica del set-aside e, in particolare, con la semplice possibilità per gli agricoltori di utilizzare i terreni a riposo per colture *non-food*. Da una parte, l'aver fissato l'entità delle superfici messe a riposo per più anni costituisce, sicuramente, un intervento che riduce i rischi per l'industria di trasformazione, che in tal modo può contare su un'offerta di materie prime relativamente stabile. Dall'altra, è evidente che strumenti più direttamente mirati a questo obiettivo dovrebbero risultare più efficienti: non a caso la Commissione ha inserito nello stesso pacchetto di riforma un aiuto accoppiato specifico per le colture energetiche.

Infine, è esplicitamente indicato tra i *Considerando* del regolamento orizzontale, che il set-aside può svolgere un ruolo ecologico positivo. Si noti, tuttavia, che su questo argomento esistono opinioni molto contrastanti, che indicano che l'entità dei risultati ambientali dipende in larga misura dal tipo di set-aside, dalle condizioni del luogo in cui si pratica e dai criteri di gestione utilizzati (Hodge *et al*. 2003). Sul primo aspetto, il regolamento consente il set-aside rotazionale che, se può risultare meno efficace nel controllo dell'erosione e nel creare condizioni adeguate alla nidificazione degli uccelli, può pur sempre costituire un elemento di gestione dei terreni che determina una positiva interruzione nelle rotazioni

colturali più intensive e un ausilio nella gestione della fertilità del suolo. Sul secondo aspetto, è evidente che il set-aside non viene richiesto sulla base delle esigenze ambientali, per cui esso non è mirato alla loro specifica soluzione. Tuttavia è anche innegabile che la sua ampia diffusione, specie nelle aree dove si svolgono forme di agricoltura più intensiva e specializzata nella produzione di cereali, lo rende uno strumento in grado di avere effetti ambientali positivi e, in buona parte, complementari a quelli dei tradizionali interventi agroambientali, spesso, proprio in queste aree, poco diffusi (Hodge *et al.* 2003). Infine, è innegabile che, per massimizzare i benefici ambientali dello strumento, debbano essere associati al vincolo di set-aside requisiti gestionali adeguati. In questo senso, appare cruciale e positivo che anche sui terreni a set-aside debbano essere soddisfatte le buone condizioni agronomiche e ambientali previste dalla condizionalità (Allegato IV).

Oltre ad aver considerato, in generale, il possibile ruolo del set-aside nella futura Pac, appare utile valutarlo con riferimento agli altri elementi del pacchetto di riforma. Su questo fronte, non ci si può nascondere la contraddizione che permane nel mantenere uno strumento che rappresenta un esplicito vincolo sull'utilizzo delle risorse produttive disponibili, mentre, contestualmente, si vara il disaccoppiamento degli aiuti, con l'obiettivo dichiarato di consentire ai produttori di orientare liberamente le proprie scelte per cogliere le opportunità offerte dal mercato. Questo argomento assume una particolare rilevanza soprattutto nelle aree più svantaggiate, dove il disaccoppiamento potrebbe, in alcune circostanze, incentivare l'abbandono delle attività produttive agricole.

D'altra parte, sono state accolte alcune richieste dei produttori agricoli e, in particolare, quella di consentire forme di set-aside rotazionale e di permettere la coltivazione di colture *non-food* sui terreni a riposo. Ciò genera un sistema di vincoli meno rigido, consente di ridurre l'impatto negativo del set-aside sui redditi dei produttori e attenua le spinte all'abbandono dell'attività produttiva. Inoltre, per assicurare che le superfici messe a riposo determinino effettivi benefici di natura ambientale, appare necessario definire, entro i margini di manovra lasciati agli Stati membri per l'applicazione della condizionalità, criteri di gestione dei terreni stringenti e adeguati alle specifiche caratteristiche delle aree in cui tali superfici ricadono.

CAPITOLO 10

Lo sviluppo rurale

La riforma della Pac del giugno 2003 ha interessato in modo rilevante anche la politica per lo sviluppo rurale, il cosiddetto "secondo pilastro" della Pac, per due diverse ragioni: anzitutto sono aumentate le risorse complessivamente messe a disposizione di questi interventi, anche se in misura inferiore rispetto alle attese innescate dalle proposte iniziali sulla revisione di medio termine; inoltre, tra le misure previste sono state introdotte alcune novità di rilievo che meritano di essere analizzate attentamente.

Queste nuove misure, infatti, appaiono importanti sia per le opportunità che possono creare per il settore agricolo, sia per il contributo che possono offrire in risposta alle crescenti esigenze di sicurezza alimentare, ambientale e di qualità da parte dei consumatori finali [1]. Il principale riferimento normativo per le politiche di sviluppo rurale è il Reg. (Ce) n. 1783/2003, che modifica il Reg. (Ce) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale.

10.1 La dotazione finanziaria e le procedure

Una delle questioni che la riforma della Pac ha dovuto affrontare è lo spostamento di risorse dalla politica dei mercati e dei pagamenti diretti a quella dello sviluppo rurale: dal primo al secondo pilastro. Si è trattato certamente di uno dei temi centrali della riforma ed è possibile ritenere che questo principio, sia pure ridimensionato, sia stato infine accettato e abbia portato ad una modifica non trascurabile della Pac. Dopo lunghe discussioni, infatti, è stato introdotto il meccanismo

(1) La letteratura in materia di politica di sviluppo rurale è ampia; per maggiori approfondimenti si vedano Arzeni *et al*. 2003, Basile e Romano 2002, Crivellaro e Fugaro 2002, De Filippis e Storti 2002, Inea 2000b e 2002b.

della modulazione [2]. Sulla base di questo meccanismo, nel giro di tre anni dall'applicazione della riforma (2005-07), saranno trasferite al secondo pilastro risorse pari a 1.234 milioni di euro che si sommeranno alle precedenti dotazioni destinate allo sviluppo rurale, determinando un incremento pari a poco più del 28%.

Rispetto alla proposta della Commissione del gennaio 2003, ciò rappresenta una riduzione del 16,7% della cifra disponibile a regime (che sarebbe stata di 1.481 milioni di euro). Tuttavia, la differenza nella distribuzione temporale delle risorse è a favore della riforma approvata, rispetto alla versione proposta inizialmente. Infatti, con la proposta iniziale, le maggiori risorse sarebbero state disponibili solo a partire dal 2012, mentre con la riforma approvata il 26 giugno 2003 le risorse della modulazione saranno disponibili per intero già dal 2008.

Inoltre, va sottolineato che la dotazione complessiva per lo sviluppo rurale, per i prossimi anni, non è da considerarsi "ingessata" come quella dell'altra parte della Pac, relativa ad aiuti diretti e a interventi sui mercati. Quest'ultima, infatti, con un bilancio "congelato" fino al 2013 dall'accordo franco-tedesco dell'ottobre 2002, non lascia molto spazio di manovra ai decisori comunitari, vincolati fra l'altro anche dagli impegni Wto. Al contrario, il bilancio relativo allo sviluppo rurale resta più "aperto", anche formalmente, tenuto conto della sua stretta interdipendenza con la politica dei fondi strutturali e della crescente attenzione che l'Unione Europea dovrà dedicare a questi temi dopo l'ingresso dei 10 nuovi Stati membri.

Si può quindi ragionevolmente pensare che, proprio in sede di negoziazione dei fondi strutturali comunitari per il periodo 2007-13, potrebbero essere seriamente e profondamente riconsiderate sia la collocazione dello sviluppo rurale che la sua dotazione finanziaria complessiva (cfr. capitolo 14). In merito al primo punto, ci si riferisce alla circostanza che oggi la politica di sviluppo rurale viene realizzata attraverso lo strumento bicefalo del Feoga-Garanzia e del Feoga-Orientamento, con una frammentazione sia in termini di programmazione che di finanziamenti, che non manca di creare difficoltà burocratiche e distorsioni di trattamento tra regioni d'Europa con diversi gradi di sviluppo [3]. Di fronte a tale stato di cose, la stessa Commissione europea

(2) Vedi capitolo 7.

(3) L'attuale regolamentazione comunitaria prevede una ripartizione, per territorio e per fondo, della programmazione e del finanziamento della politica di sviluppo rurale. Si verifica, pertanto, che, nelle Regioni dell'Obiettivo 1 (zone in ritardo di sviluppo del Sud Italia), tutte le misure dello sviluppo rurale, escluse le quattro misure di accompagnamento della Pac (agroambiente, forestazione, prepensionamento e indennità compensativa), fanno parte del programma operativo regionale (Por) previsto dalla programmazione dei fondi strutturali e

TABELLA 10.1
Ripartizione dei fondi Feoga-Garanzia per lo sviluppo rurale tra Stati membri per il periodo 2000-06

PAESE	MILIONI DI €/ANNO	% SUL TOTALE
Belgio	50	1,2
Danimarca	46	1,1
Germania	700	16,1
Grecia	131	3,0
Spagna	459	10,6
Francia	760	17,5
Irlanda	315	7,3
Italia	**595**	**13,7**
Lussemburgo	12	0,3
Olanda	55	1,3
Austria	423	9,7
Portogallo	200	4,6
Finlandia	290	6,7
Svezia	149	3,4
Regno unito	154	3,5

Fonte: Commissione europea.

ha proposto una futura semplificazione della politica di sviluppo rurale, con la creazione di un fondo unico. Tale fondo sarebbe dedicato alle sole politiche di sviluppo rurale, applicate su tutto il territorio dell'Unione Europea con uniformità di regole, sia per quanto riguarda la programmazione sia per quanto concerne il finanziamento.

Non bisogna dimenticare, infine, che le risorse messe a disposizione dello sviluppo rurale restano soggette al cosiddetto «principio dell'addizionalità», e richiedono un cofinanziamento da parte degli Stati membri (o delle Regioni) in una misura media del 50%. Pertanto, è corretto pensare a tali risorse come ad una leva in grado di muovere una quantità complessiva di denaro pubblico e privato assai maggiore.

Queste risorse, una volta arrivate nel nostro paese, sono suddivise tra le diverse Regioni che hanno titolarità e responsabilità gestionale dei piani di sviluppo rurale.

sono cofinanziate dal Feoga-Orientamento. Le misure di accompagnamento sopra richiamate sono invece programmate separatamente in un piano a parte, chiamato piano di sviluppo rurale (Psr), previsto dal regolamento sullo sviluppo rurale e cofinanziate dal Feoga-Garanzia. Nelle Regioni fuori Obiettivo 1 (Centro-Nord), invece, tutte le misure di sviluppo rurale, comprese le misure di accompagnamento della Pac, sono inserite in un unico Psr con la sola fonte di finanziamento costituita dal Feoga-Garanzia.

TABELLA 10.2
Distribuzione delle risorse Feoga-Garanzia per lo sviluppo rurale tra le Regioni italiane

REGIONE	MISURE STRUTTURALI	MISURE ACCOMPAGNAMENTO	TOTALE 2000-06	RIPARTO %
	(milioni di €)			
Piemonte	174,0	161,1	335,1	8,05%
Valle d'Aosta	17,9	22,6	40,5	0,97%
Lombardia	129,9	181,1	311,0	7,47%
Bolzano	56,7	53,0	109,7	2,63%
Trento	47,1	36,1	83,2	2,00%
Veneto	175,3	98,9	274,3	6,58%
Friuli v. Giulia	52,7	39,6	92,3	2,21%
Liguria	50,3	30,0	80,3	1,93%
Emilia Romagna	155,2	201,7	356,9	8,57%
Toscana	124,7	179,1	303,8	7,29%
Umbria	64,6	101,2	165,8	3,98%
Marche	98,0	73,2	171,2	4,11%
Lazio	127,6	108,1	235,7	5,66%
Abruzzo	66,1	56,5	122,6	2,94%
Molise	-	30,8	30,8	0,74%
Campania	-	139,3	139,3	3,35%
Puglia	-	269,3	269,3	6,47%
Basilicata	-	169,3	169,3	4,06%
Calabria	-	206,5	206,5	4,96%
Sicilia	-	388,0	388,0	9,31%
Sardegna	-	279,5	279,5	6,71%
Totale Italia	**1340,0**	**2825**	**4165,0**	**100%**

Fonte: Mipaf.

TABELLA 10.3
Risorse Feoga-Orientamento previste nei Por-Obiettivo 1 per l'intero periodo 2000-06

REGIONE	TOTALE 2000-06 (milioni di €)
Molise	37,9
Campania	650,2
Puglia	523,1
Basilicata	171,1
Calabria	410,3
Sicilia	784,0
Sardegna	406,1
Totale Regioni Obiettivo 1	**2.982,6**

Fonte: Ministero dell' economia e delle finanze (Dps).

Per giungere alla definizione dell'ammontare complessivo delle risorse a disposizione delle singole Regioni, senza un'eccessiva conflittualità e con la massima efficacia, è fondamentale definire criteri chiari e condivisi, eventualmente tenendo conto sia del rapporto con i tagli effettuati tramite la modulazione nelle singole Regioni, che della capacità di spesa dimostrata dalle stesse nel corso dell'attuale fase di programmazione. Anche nella scelta delle misure da privilegiare nell'ambito delle singole Regioni, inoltre, si potrà tenere conto della riduzione degli aiuti, dovuta alla modulazione a livello dei singoli comparti colpiti, o, più verosimilmente, delle problematiche di riqualificazione e sviluppo di parti del territorio e realtà aziendali, più o meno duramente colpite dalla riforma nel suo insieme. È evidente che una regia nazionale potrebbe essere particolarmente utile, se non necessaria, per fornire un indirizzo forte sull'utilizzo dei fondi, specie al fine di far decollare le nuove misure di sviluppo rurale.

10.2 Le nuove misure

Come già accennato, la riforma della Pac, nella parte che riguarda la politica di sviluppo rurale, si caratterizza anche per l'introduzione di nuove aree di intervento, attraverso l'aggiunta alle attuali misure per lo sviluppo rurale [4] di quattro nuove misure, tutte riconducibili, sia pure a vario titolo, sotto il comune denominatore rappresentato dalla qualità dei prodotti alimentari e dalla sicurezza alimentare e ambientale. Tali misure, sinteticamente analizzate nei sottoparagrafi che seguono, sono: rispetto e adeguamento alle norme, nuove misure agroambientali e per il benessere animale, qualità alimentare.

In sostanza, il fatto che le nuove misure vadano tecnicamente ad aggiungersi alle cosiddette "misure di accompagnamento" [5] rafforza visi-

(4) Le misure a favore dello sviluppo rurale attualmente disponibili a norma del Reg. (Ce) n. 1257/1999 sono: investimenti nelle aziende agricole, insediamento giovani agricoltori, formazione, prepensionamento, indennità compensativa, agroambiente, miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, investimenti nel settore della silvicoltura, imboschimento di superfici agricole, opere di miglioramento fondiario, ricomposizione fondiaria, avviamento dei servizi di sostituzione e assistenza alla gestione delle aziende agricole, commercializzazione dei prodotti di qualità, servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, rinnovamento dei villaggi e tutela patrimonio rurale, diversificazione attività agricola e attività affini, gestione delle risorse idriche, sviluppo infrastrutture rurali, incentivazione attività turistiche e artigianali, tutela dell'ambiente, ricostituzione potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e ingegneria finanziaria.

(5) Attualmente sono annoverate tra le misure di accompagnamento della Pac: le misure agroambientali, l'imboschimento dei terreni agricoli, le indennità compensative e il prepensionamento.

bilmente un approccio alle politiche agricole complementare, se non alternativo, del più tradizionale intervento sui prezzi e sui mercati. Le nuove misure di tipo agroambientale e per il benessere animale rafforzano indirizzi e modalità di intervento già in parte presenti nell'azione dello sviluppo rurale. Le nuove aree di intervento in tema di rispetto delle norme, da un lato, e il sostegno alle politiche per la qualità degli alimenti, dall'altro, rappresentano vere e proprie novità. Tali strumenti e forme di sostegno, inoltre, sono tanto attese quanto coerenti con le nuove preoccupazioni in tema di sicurezza (alimentare, ambientale e del lavoro) espresse da cittadini e consumatori, nonché con le nuove opportunità commerciali offerte dai mercati alimentari a chi persegue una politica di differenziazione dei prodotti, anche in ambito agroalimentare.

Spetterà allo Stato membro e alla Regioni decidere se inserire le nuove misure di intervento nei propri piani di sviluppo rurale e, soprattutto, se destinare ad esse risorse significative. Tale facoltà, pur rispettando rigorosamente il principio di sussidiarietà, potrebbe vanificare parzialmente l'effetto innovativo delle misure proposte. È sempre presente il rischio, infatti, che le autorità regionali competenti, a fronte dell'esigua quantità di risorse aggiuntive che deriveranno dalla modulazione, decidano di non avviare le nuove azioni o di non destinare ad esse risorse sufficienti. Ciò anche in considerazione del fatto che i piani di sviluppo rurale accusano spesso, ad oggi, un "deficit qualitativo" nelle misure scelte, che non manca di destare preoccupazione in ordine al raggiungimento degli obiettivi dichiarati di sviluppo territoriale integrato. Si assiste ancora, talvolta, all'attivazione di misure di intervento di tipo tradizionale, che poco hanno a che fare con la qualità delle produzioni, la sicurezza ambientale e alimentare e, più in generale, con lo sviluppo rurale nel senso pieno del termine [6].

A questo proposito, la Commissione europea avrebbe anche potuto proporre di stabilire qualche obbligo regolamentare per introdurre nei piani di sviluppo rurale alcune delle nuove misure proposte, così come oggi avviene per le misure agroambientali negli attuali Psr [7] o come era già stato proposto dallo stesso esecutivo comunitario nella Comunicazione di luglio 2002, per il capitolo sulla "qualità degli alimenti" [8]. Prevedere tale obbligatorietà non sarebbe stato necessariamente contrario ai

(6) Su questo tema, si veda il contributo di De Filippis e Storti (2002).

(7) L'articolo 43 del Reg. (Ce) n. 1257/1999 sullo sviluppo rurale, nel definire il contenuto dei Psr, stabilisce espressamente che «gli Stati membri predispongono misure agroambientali sul proprio territorio e secondo le loro esigenze specifiche».

(8) Nella Comunicazione della Commissione sulla revisione intermedia della Pac del 10 luglio 2002 si leggeva a pagina 28: «La Commissione propone, per il periodo 2005-06, di obbligare gli Stati membri ad inserire il capitolo sulla qualità alimentare nei rispettivi programmi di

principi di gestione decentrata della politica di sviluppo rurale ma, anzi, avrebbe permesso alla Commissione europea di svolgere appieno il proprio ruolo di indirizzo nella definizione delle priorità di intervento.

È evidente che, nei diversi territori, questa flessibilità di applicazione richiede e sollecita una grande attenzione da parte delle organizzazioni professionali, e dei portatori di interessi in generale, al fine dell'esercizio di una utile, se non indispensabile, azione di stimolo e di controllo.

10.2.1 Rispetto delle norme

La misura denominata "rispetto delle norme" nell'art. 1 del Reg. (Ce) n. 1783/2003, destinata a divenire il capo V *bis* del modificato Reg. (Ce) n. 1257/1999, intende «aiutare gli agricoltori a conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul luogo di lavoro».

Le nuove misure previste hanno come obiettivi:
- favorire una più rapida applicazione delle rigorose norme comunitarie da parte degli Stati membri;
- promuovere il rispetto delle norme da parte degli agricoltori e il rapido adeguamento ad esse;
- favorire l'adozione e l'utilizzo di servizi di consulenza aziendale (*audit*) da parte degli agricoltori, sempre con la finalità ultima di aiutarli all'adeguamento più efficace, efficiente e tempestivo possibile alle norme di cui sopra, riducendo al minimo i costi diretti e indiretti di tali adeguamenti.

Per il raggiungimento dei primi due obiettivi è previsto un aiuto annuo erogato in rate uguali, su base forfetaria e decrescente, pari ad un massimo di 10.000 euro per azienda. Alcune regole sono stabilite, inoltre, dallo stesso Reg. (Ce) n. 1783/2003 mentre altre saranno definite in sede di attuazione.

Per quanto riguarda le prime è importante sottolineare che:
- il sostegno può essere erogato per un massimo di cinque anni a partire da quando la norma diventa obbligatoria a livello di Unione Europea;
- per poter essere ammissibile al sostegno, la norma deve imporre nuovi obblighi o limitazioni alla pratica agricola che incidano sensibilmente sulle spese ordinarie di gestione aziendale e che riguardino un numero significativo di agricoltori;

sviluppo rurale come avviene oggi per il capitolo sulle misure agroambientali che continueranno ad essere obbligatorie anche dopo la loro estensione alla salute e al benessere degli animali» (Commissione europea 2002a).

- per le direttive la cui data limite di recepimento è stata superata o che non sono state correttamente recepite dallo Stato membro, il sostegno può essere erogato per un periodo di massimo cinque anni, a decorrere dal 25 ottobre 2003;
- l'aiuto non può essere erogato quando la mancata applicazione delle norme sia dovuta al mancato rispetto, da parte dell'agricoltore richiedente, di norme già trasposte nella normativa nazionale.

La misura è senza dubbio fortemente innovativa e va nella direzione di aiutare l'agricoltore a coprire le spese, spesso ingenti, determinate dalla necessità di adeguarsi alla sempre più cospicua e severa regolamentazione comunitaria in materie di pubblica sensibilità come l'ambiente, la sanità e la salute di piante e animali. L'impianto normativo garantisce che non vi siano eccessive compensazioni, assicurando la copertura dei costi funzionali all'applicazione della norma e lasciando fuori dal calcolo dell'aiuto i costi relativi agli eventuali investimenti necessari all'adeguamento. Questi ultimi sono ammissibili all'interno della specifica misura dei Psr di sostegno agli investimenti aziendali. A tale proposito è dunque fondamentale che la programmazione dello sviluppo rurale, a livello regionale, preveda adeguati legami tra le due misure, nell'ottica dell'integrazione tra interventi. Tuttavia, sarà opportuno che la casistica dei costi ammissibili sia puntualmente individuata per consentire un'efficace gestione aziendale.

Resta ancora nel vago la definizione che dovrebbe permettere di identificare la norma che può motivare legittimamente l'applicazione dell'aiuto, in quanto ci si riferisce genericamente a «nuovi obblighi e limitazioni che incidano sensibilmente sulle spese ordinarie di gestione aziendale». Alla stessa stregua, va assolutamente chiarito il vincolo che le norme oggetto di aiuto debbano riguardare un numero significativo di agricoltori. Se non si procede a questi due chiarimenti il rischio di creare distorsioni di mercato tramite questo contributo si eleva notevolmente.

Inoltre, non va dimenticata la distinzione che deve essere creata tra le norme oggetto di questa misura, quelle relative al rispetto della condizionalità e quelle inerenti gli impegni agroambientali che hanno finalità e natura completamente diversa.

Nel nuovo articolo 21 *quinquies* si prevede, inoltre, una possibilità di sostegno agli agricoltori che decidano di avvalersi dei servizi di consulenza aziendale (*audit*), che hanno come funzione, tra l'altro, di individuare e proporre miglioramenti per quanto concerne il rispetto di norme obbligatorie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali.

L'importo dell'aiuto che può essere corrisposto è pari all'80% del

costo ammissibile, ma sempre entro il tetto massimo di 1.500 euro per consulenza. Data la rilevanza, almeno potenziale, di questo nuovo servizio, al tema dell'*audit* aziendale è dedicato, di seguito, uno specifico paragrafo (10.2.4).

10.2.2 Benessere degli animali

Una delle novità introdotte dalla riforma Fischler è relativa al miglioramento del benessere degli animali, introdotta come una nuova azione all'interno delle misure agroambientali tradizionali (ex Reg. (Ce) n. 2078/1992).

La nuova misura prevede un aiuto pari ad un massimo di 500 €/capo per impegni diretti a migliorare il benessere degli animali, naturalmente solo per quelli che vanno oltre la normale buona pratica zootecnica. L'azione è strutturata come le altre già previste nell'ambito delle misure agroambientali, vale a dire con un impegno almeno quinquennale. Il premio per tale impegno è composto da una parte diretta a coprire i maggiori costi, un'altra volta a compensare le perdite di reddito e da una componente di incentivo, che non può essere superiore al 20%. Il riferimento principale, tuttavia, resta sempre la buona pratica agricola e nello specifico quella zootecnica.

L'introduzione di questa misura risponde in modo chiaro all'esigenza, sempre più sentita dai consumatori e dai cittadini in genere, di tutelare adeguatamente anche il benessere degli animali. In questo quadro, un prodotto zootecnico che, oltre alla rintracciabilità, abbia la caratteristica di poter essere identificato e qualificato rispetto al trattamento riservato agli animali, potrebbe risultare più apprezzato dai clienti finali e maggiormente competitivo. In questo senso, quindi, potrebbero verificarsi interessanti sinergie tra comportamenti di tutela del benessere animale, rispetto delle norme in tema di sicurezza, incluse le norme sulla rintracciabilità, e interventi di valorizzazione e promozione delle produzioni agroalimentari di qualità.

Il premio previsto è certamente interessante, anche se l'efficacia dell'azione resta vincolata alla corretta definizione della normale buona pratica zootecnica e ad un efficiente sistema di controlli. Occorre certamente evitare che, come avvenuto in passato per alcune misure agroambientali, i premi si possano trasformare, al di là delle intenzioni, in puri aiuti al reddito senza un effettivo impegno dell'allevatore e, soprattutto, senza dimostrabili benefici ambientali. Se così fosse, infatti, è evidente che le possibili interazioni positive tra promozione del benessere animale e valorizzazione della qualità verrebbero presto a mancare agli occhi dei consumatori/cittadini.

10.2.3 Qualità alimentare

Sotto il titolo di "qualità alimentare" il nuovo capo VI *bis* del Reg. (Ce) n. 1257/1999, come modificato dal Reg. (Ce) n. 1783/2003, raccoglie alcune interessanti misure volte a sostenere metodi di produzione che migliorano e promuovono la qualità dei prodotti agroalimentari, con i seguenti obiettivi dichiarati:

- assicurare i consumatori della qualità del prodotto o del processo produttivo impiegato mediante la partecipazione degli agricoltori a sistemi di qualità certificati;
- aumentare il valore aggiunto dei prodotti agricoli di base e migliorare gli sbocchi di mercato per gli stessi;
- informare i consumatori circa la disponibilità e le specifiche dei prodotti di qualità.

Come esplicitamente riportato nel regolamento, per prodotti agroalimentari di qualità si intendono i prodotti tutelati da Denominazione di origine protetta (Dop) o da Indicazione geografica protetta (Igp), i prodotti che si avvalgono delle attestazioni di specificità (o Specialità tradizionali garantite - Stg), i prodotti biologici, i vini di qualità (Doc, Docg).

Le misure in questione sono molto ambiziose sia nel titolo che negli obiettivi dichiarati. Da una parte, infatti, l'intervento richiama la necessità, sentita da tutto l'impianto riformatorio, di rispondere alle esigenze dei consumatori che sempre di più domandano qualità nei prodotti agricoli e agroalimentari, e che al contempo richiedono di essere informati, per effettuare consumi consapevoli e scelte adeguate alla qualità della vita che intendono condurre. Dall'altra, ed è importante che ciò sia presente, non viene dimenticato che rispondere alla crescente domanda di qualità rappresenta, per gli agricoltori, una nuova e interessante leva per aumentare la propria competitività, attraverso un'adeguata strategia di differenziazione del prodotto. Tale strategia, se ben perseguita dai produttori e adeguatamente valorizzata dai consumatori, è in grado di apportare quote crescenti di valore aggiunto al settore agricolo senza prevedere nessuna forma di sostegno, ma semplicemente attraverso il mercato.

La necessità di perseguire strategie di differenziazione del prodotto, basate su un'adeguata valorizzazione degli elementi qualitativi, è senza dubbio l'elemento centrale per un sostegno significativo e duraturo alla competitività dell'agricoltura europea, e specialmente a quella del nostro paese. È ormai evidente, infatti, che, sia sul piano internazionale sia su quello dell'Ue, la battaglia della competitività va sostenuta dalle imprese agricole italiane puntando sulla differenziazione produt-

tiva. Basti considerare che, sul piano dei costi, la concorrenza di realtà agricole che fanno delle economie di scala la loro leva strategica rende impraticabili altre forme di competizione. Anche l'allargamento dell'Unione Europea, d'altro canto, conferma l'ineluttabilità di questo approccio e, soprattutto, di questo modello di sviluppo.

I primi due obiettivi della nuova misura "qualità alimentare" dovrebbero tradursi in un sostegno agli agricoltori che partecipano volontariamente a sistemi di qualità, comunitari o nazionali, che impongono determinati requisiti per quanto riguarda i prodotti agricoli. Gli ambiti di applicazione della misura, dunque, sono due: in primo luogo, l'incentivo per gli agricoltori a partecipare a sistemi di qualità comunitari riconosciuti, quali biologico, Dop, Igp, Stg, Vqprd. Sotto questo primo ambito è evidente la scelta di favorire la diffusione dei prodotti certificati comunitari, che fin dagli anni Novanta sono presenti nell'Unione Europea e con il tempo sono diventati la "carta di identità agricolo - alimentare" della Comunità. Dietro questi prodotti ci sono le storie e i territori dell'Ue, con le loro specificità e le loro diversità e ricchezze. Si può ricordare, al riguardo, che nella speciale classifica dei prodotti che portano le insegne di qualità comunitarie l'Italia occupa un posto di rilievo, con circa 120 denominazioni. Tutto ciò conferma la necessità di puntare con decisione su questa nuova misura di sviluppo rurale, considerando inoltre che gli agricoltori che hanno già aderito a sistemi di qualità possono dimostrare l'aumento di competitività delle proprie aziende. Tuttavia, non bisogna dimenticare che all'incentivo deve seguire un'adeguata politica comunitaria per tutelare le produzioni certificate dalla crescente "agro-pirateria" internazionale.

In secondo luogo, la nuova misura "qualità alimentare" prevede la possibilità, per gli Stati membri, di immaginare e creare sistemi di qualità riconosciuti a livello nazionale, conformi ad alcuni requisiti:

- la specificità del prodotto finale ottenuto nell'ambito del sistema qualità deve essere riconducibile ad obblighi precisi circa i metodi di produzione; questi, inoltre, devono garantire determinate caratteristiche e una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di salute pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e tutela ambientale;
- i produttori devono essere controllati da un organismo indipendente;
- i sistemi di qualità devono essere aperti a tutti i produttori;
- deve essere assicurata la massima trasparenza e la completa tracciabilità dei prodotti;
- i prodotti oggetto di queste certificazioni devono rispondere agli sbocchi di mercato attuali e prevedibili.

È evidente che questo secondo ambito di applicazione rappresenta una vera sfida per gli Stati membri. Bisogna riconoscere che non è semplice l'identificazione delle modalità più idonee a realizzare forme di certificazione della qualità che siano non solo interessanti per i consumatori finali, e quindi suscettibili di effettiva valorizzazione sui mercati, ma anche ben motivate e gestibili dal punto di vista tecnico. Tuttavia, questa potrebbe rappresentare l'occasione per raggiungere contemporaneamente l'obiettivo di esercitare una regia nazionale sui Psr, anche se parziale, e l'obiettivo di fornire un indirizzo unitario in materia di politiche della qualità alimentare, spostando attenzione e risorse anche su temi ad essa legati, come la tracciabilità delle produzioni.

Il sostegno economico previsto dal regolamento, in entrambi i casi sopra riportati, è erogato sotto forma di incentivo annuale per un importo non superiore a 3.000 euro per azienda e per un periodo non superiore a cinque anni. Nonostante la misura sia certamente interessante sotto il profilo economico, la sua attivazione dipende dalla definizione precisa delle spese ammissibili. Il Reg. (Ce) n. 1783/2003 stabilisce che l'importo del sostegno deve essere definito sulla base dei costi fissi derivanti dalla partecipazione al sistema di qualità e in misura tale da evitare compensazioni eccessive. In tal senso, sarebbe opportuno stabilire che per costi fissi si intendono, per esempio, le spese sostenute per entrare a far parte del sistema, suddivise tra quota annuale per la partecipazione e spese di controllo connesse all'osservanza dei disciplinari di produzione. Si ritiene, infatti, che la compensazione di tali spese possa essere un buon incentivo per gli agricoltori.

Infine, è necessario evitare doppie erogazioni nel caso dell'incentivo all'agricoltura biologica, poiché la copertura di tali spese fisse è già prevista nell'ambito delle misure agroambientali. Risulterebbe, invece, della massima importanza poter integrare fra loro tali premi, tenuto conto che la misura agroambientale si muove sul piano della produzione mentre il nuovo sostegno punta ad un miglioramento della qualità in vista della commercializzazione. Sarà compito delle Regioni realizzare quest'integrazione sviluppando nei loro Psr un'ottica di programmazione e non di semplice applicazione di interventi a pioggia.

La terza modalità di intervento prevista dalle misure per la "qualità alimentare" è il cofinanziamento dell'attività d'informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agroalimentari di qualità. La nuova regolamentazione definisce, a tal fine, un sostegno particolarmente elevato, che può arrivare al 70% dei costi ammissibili. Tali risorse possono essere messe a disposizione solo a "gruppi di produttori" e devono andare a sostenere attività pubblicitarie, d'informazione e promozione.

L'importanza strategica di questa misura e, soprattutto, la sua complementarietà con l'incentivo agli agricoltori per l'adesione a sistemi di qualità certificati sono di tutta evidenza. Tuttavia, per un suo pieno ed efficace utilizzo, occorre chiarire una serie di questioni prioritarie. Innanzitutto, va specificato quale dovrebbe essere il contenuto delle azioni informative, pubblicitarie e promozionali. Esse andrebbero identificate come azioni destinate ad invogliare i consumatori ad acquistare prodotti agricoli o alimentari che partecipano a sistemi di qualità presenti nei Psr, ai sensi della misura "partecipazione ai sistemi di qualità". Inoltre, dovrebbe essere precisato che lo scopo delle azioni promozionali è quello di mettere in evidenza le caratteristiche intrinseche e i vantaggi dei diversi prodotti sotto il profilo della qualità, dei metodi di produzione, del benessere degli animali e del rispetto dell'ambiente.

Un aspetto che sarà necessario valutare attentamente in sede di applicazione di queste misure è l'interazione che vi potrebbe essere tra promozione e pubblicità di prodotti di qualità e marchi privati. Infine, non risulta ancora chiaro cosa si intenda per "gruppi di produttori"; per giungere efficacemente all'applicazione di questa misura si rende quindi necessario definire anche questo aspetto con precisione, evitando la frammentazione eccessiva, dal punto di vista dell'efficacia comunicativa e del risultato, degli interventi pubblicitari e promozionali.

Anche in questo caso è evidente il ruolo decisivo che le Regioni potranno svolgere nell'allocazione delle risorse a questa specifica misura, ferma restando la necessità di colmare un ampio vuoto informativo da parte dei consumatori, nonché di assicurare che queste risorse siano effettivamente "addizionali" rispetto ad altre già messe a disposizione allo stesso scopo a livello nazionale e/o regionale.

10.2.4 Il sistema di consulenza aziendale

Il capitolo 3 del titolo II del regolamento orizzontale prevede l'istituzione da parte degli Stati membri di un "sistema di consulenza aziendale", denominato *audit*.

L'istituzione del sistema di consulenza aziendale e il suo finanziamento attraverso una specifica misura nell'ambito della politica di sviluppo rurale rappresenta una delle più importanti novità della riforma Fischler della Pac. In particolare, vanno sfruttate le sue potenzialità come strumento di accompagnamento delle imprese agricole verso una gestione sempre più efficiente e moderna, sempre più consapevole delle ripercussioni sull'ambiente e orientata verso la multifunzionalità. Inoltre, il sistema di consulenza aziendale rappresenta un'ulteriore *chance* per legittimare agli occhi dell'opinione pubblica la nuova Pac.

TABELLA 10.4
Sistema di consulenza aziendale*

Istituzione	Entro il 1° gennaio 2007 gli Stati membri istituiscono un sistema di consulenza aziendale.
Beneficiari	1. Agricoltori a titolo volontario. 2. Priorità: agricoltori che ricevono più di 15.000 € l'anno di pagamenti diretti.
Contenuto	1. Conduzione della terra e dell'azienda. 2. Minimo: criteri di gestione obbligatoria e buone condizione agronomiche di cui alla condizionalità (capitolo 1, titolo II, Reg. (Ce) n. 1782/2003).
Gestione	1. Una o più autorità designate. 2. Enti privati.
Finanziamento	1. Nell'ambito dello sviluppo rurale (Psr), la misura "rispetto degli standard" prevede un sostegno agli agricoltori per i costi dei servizi di consulenza aziendale che individuano e, ove necessario, propongono miglioramenti per il rispetto degli standard. 2. Il sostegno è pari all'80% dei costi ammissibili per un massimale di 1.500 € per consulenza.

** Capitolo 3, titolo II, Reg. (Ce) n. 1782/2003.*

L'attivazione del servizio di consulenza aziendale va affrontata con rapidità e lungimiranza. Per questo vanno preliminarmente risolti alcuni dubbi e ambiguità legati al suo avvio.

L'istituzione del sistema di consulenza aziendale diventa obbligatoria per gli Stati membri a partire dal 1° gennaio 2007. Per quella data tutti i piani di sviluppo rurale (Psr) dovranno prevedere la misura in questione. Tuttavia, sarebbe quanto mai opportuno iniziare a sperimentarla in anticipo sia per sensibilizzare gli agricoltori, che poi potranno usufruirne volontariamente, sia per definire e "rodare" le procedure, gli enti e i tecnici preposti all'erogazione del sevizio.

Il regolamento orizzontale è molto chiaro sul fatto che i beneficiari del servizio di *audit*, nonché del relativo contributo, sono gli agricoltori, e tale indicazione regolamentare deve evitare, anche in termini di finanziamenti, di dare avvio ad un sistema che "regge e finanzia se stesso". Sotto questo profilo, avere ben chiaro chi sono i beneficiari del servizio di consulenza consente di mettere in risalto gli obiettivi del sistema, e di definire la relativa strategia. Gli agricoltori, cioè coloro che svolgono effettivamente l'attività agricola e non semplicemente i proprietari di terre, necessitano di un accompagnamento e di una consulenza che consenta loro di conformarsi agli obiettivi di un'agricoltura moderna che vada oltre la mera funzione produttiva e svolga un ruolo multifunzionale. Al contempo, l'agricoltore ha bisogno di un accompagnamento che gli consenta di gestire la propria azienda in

maniera efficiente e conforme alle norme minime ambientali, di sicurezza alimentare, di benessere degli animali, di salute delle piante e degli animali e di sicurezza sul lavoro. Tenuto conto, poi, che il contenuto minimo del servizio è rappresentato dai criteri di gestione obbligatoria e dalle buone condizioni agronomiche, il cui rispetto è previsto dalla condizionalità ambientale, la consulenza offerta agli agricoltori diventa strategica anche al fine di percepire nella loro interezza, senza alcuna penalità, gli aiuti disaccoppiati.

Il contenuto del servizio di consulenza aziendale può essere generale (conduzione della terra e della azienda) o minimo: in questo caso si occuperebbe solo della verifica dei criteri di gestione obbligatoria e delle buone condizioni agronomiche (condizionalità ambientale).

La definizione puntuale del contenuto del servizio in termini di offerta agli agricoltori, vale a dire di "cosa" il servizio di *audit* intende realizzare, è determinante per:

- definire gli obiettivi che si propone di raggiungere nel tempo;
- stabilire i costi di funzionamento e le necessità di finanziamento;
- capire quanto lo strumento possa risolversi per gli agricoltori in ulteriori intralci all'attività o piuttosto in "valore aggiunto" per l'impresa.

Il contenuto "generale" potrebbe far pensare ad un pacchetto onnicomprensivo in direzione di una consulenza generica, che poco aiuterebbe la normale gestione aziendale. Ancor peggio, potrebbe risultare la semplice proposta all'agricoltore della vecchia e ben conosciuta assistenza tecnica. Tuttavia, una definizione generica del contenuto del servizio potrebbe anche permetterne l'utilizzo al fine di promuovere la realizzazione di nuove strategie aziendali, conformi agli obiettivi generali, della politica di sviluppo rurale, per temi di particolare rilevanza come la sicurezza alimentare, la rintracciabilità e la qualità delle produzioni.

Il contenuto "minimo" è anch'esso di non facile individuazione, in quanto presuppone la corretta interpretazione e definizione della condizionalità ambientale per la corresponsione dei pagamenti disaccoppiati [9]. In sostanza, si tratta di avere preliminarmente ben compresi il contenuto e le modalità applicative degli Allegati III e IV del regolamento orizzontale, riguardanti la condizionalità. Tenuto conto, infatti, della stretta correlazione che corre tra il sistema di consulenza aziendale e la condizionalità ambientale, è bene favorire una sinergia non solo in termini di contenuti ma, soprattutto, sotto il profilo degli obiettivi che si intendono raggiungere con i due strumenti. In altre parole, occorre evitare il rischio di due strumenti che operino

(9) Si veda, al riguardo, il capitolo 8.

in maniera autonoma valorizzandone, al contrario, le potenzialità di integrazione.

Il regolamento orizzontale stabilisce che il sistema di consulenza aziendale sia gestito da una o più autorità designate o da enti privati. Nella versione finale del regolamento orizzontale sono venuti meno gli articoli che definivano le condizioni e i requisiti per il riconoscimento di tali autorità ed enti privati. È evidente, quindi, la volontà del legislatore comunitario di ampliare la discrezionalità degli Stati membri nella definizione di tali organismi. Pertanto, sarà opportuno che lo Stato membro e/o le Regioni stabiliscano criteri oggettivi per il riconoscimento degli enti preposti alla gestione del servizio, soprattutto sulla base dell'esperienza acquisita e dimostrabile in materia, e delle professionalità atte a prestare consulenza sulle diverse e numerose materie oggetto del servizio. Il problema della professionalità è certamente il più importante per il successo della nuova misura. Infatti, è fondamentale procedere all'accertamento preventivo della capacità delle autorità o degli enti di "coprire" un campo di consulenza su una così ampia gamma di aspetti e materie. È evidente che sono richieste conoscenze approfondite su temi molto differenziati.

L'Italia sta vivendo l'esperienza positiva dei Caa (centri di assistenza agricola), già riconosciuti dallo Stato e operanti sul piano della gestione della Pac e dello sviluppo rurale. Un'implementazione dell'utilizzo di questi centri per la gestione del sistema di consulenza aziendale potrebbe risultare positiva in termini di costi e velocità di adeguamento. Tuttavia, rimane sul tavolo il problema delle professionalità necessarie alla gestione. A tale proposito va pensata, da subito, l'integrazione dell'*audit* con un'adeguata "formazione", in grado di mettere in campo tecnici preparati, a disposizione delle autorità e degli enti designati per l'erogazione del servizio. A norma di regolamento, infatti, la consulenza aziendale deve essere in grado di individuare e, ove necessario, proporre i miglioramenti per il rispetto delle norme.

Se questi sono gli obiettivi minimi dell'*audit* è evidente che la preparazione professionale di coloro che entrano in azienda per fornire la consulenza è elemento fondamentale per evitare che il servizio venga percepito dagli agricoltori come mero controllo sul loro operato. Infatti, l'agricoltore riceverà la visita di controllo per la verifica del rispetto della condizionalità ai fini del pagamento diretto disaccopiato, così come attualmente è già soggetto a diversi altri controlli per l'attuazione delle misure di sviluppo rurale. Al contrario, il servizio deve aiutare l'agricoltore a svolgere una sorta di "autocontrollo sulla gestione aziendale", per cui solo la presenza di professionalità serie e preparate può garantire il raggiungimento degli obiettivi della

misura.

Un aiuto agli agricoltori per sostenere i costi del servizio di consulenza aziendale è previsto nell'ambito dello sviluppo rurale (Psr) fino all'80% dei costi ammissibili, e comunque in misura non superiore a 1.500 euro per consulenza. Dal lato dei beneficiari del finanziamento va nuovamente sottolineato che questi sono solo e soltanto gli agricoltori e non chi fornisce la consulenza ed eroga il servizio. Tale specifica regolamentare deve essere tenuta nella massima considerazione nella definizione della misura di sostegno, ai fini della sua ammissibilità al finanziamento comunitario.

Dal lato del valore del sostegno, affinché i veri beneficiari siano gli agricoltori occorre chiarire:

- quali sono le spese ammissibili;
- cosa significa che il sostegno è erogato "per consulenza".

È bene cioè definire quale sia il parametro del massimale comunitario di finanziamento della misura.

Inoltre, sono ancora molte le perplessità sull'adeguatezza dell'entità del contributo: occorre chiedersi se somme del genere sono realmente in grado di sostenere forme di consulenza efficaci. Le risorse a disposizione sembrano, infatti, troppo scarse, per cui la misura avrebbe un senso se, all'interno dello sviluppo rurale, fosse integrata con altri interventi, in particolare con la misura "rispetto delle norme".

Infine, va sottolineato come l'avvio del sistema di consulenza aziendale sia fondamentale per i giovani agricoltori, per i quali il regolamento sullo sviluppo rurale prevede la possibilità di aumentare il premio al primo insediamento da 25.000 a 30.000 euro, se si avvalgono, nei primi tre anni dall'insediamento, di un sistema di consulenza aziendale. Pertanto, una priorità dovrebbe essere concessa a questa categoria di imprenditori, che più degli altri manifestano esigenze di tutoraggio e consulenza sia per l'avvio dell'attività sia, soprattutto, per il mantenimento della stessa in termini vitali e competitivi. In tal senso, i piani di sviluppo rurale dovrebbero prevedere coordinamento e integrazione tra le diverse misure di intervento ai fini della creazione di un vero e proprio "pacchetto giovani".

10.3 Le modifiche alle misure esistenti

La riforma dello sviluppo rurale ha apportato alcune modifiche anche al menù delle misure già esistenti, al fine di semplificarne alcune e renderne più efficaci altre. Su questo fronte, l'area di maggiore interesse è quella relativa agli strumenti offerti ai giovani agricoltori.

10.3.1 Giovani agricoltori

La riforma della Pac, specie la parte relativa allo sviluppo rurale, ha dedicato particolare attenzione ai giovani agricoltori. Le novità introdotte vanno accolte con grande favore, tenuto conto che si tratta dell'unico argomento per il quale la Commissione non aveva fatto proposte iniziali. Tutto ciò che è stato raggiunto in sede di compromesso finale è il frutto dell'azione negoziale di alcuni Stati membri, in testa l'Italia, più sensibili ai problemi delle future generazioni di agricoltori, e della pressione dei movimenti giovanili delle principali organizzazioni professionali riunite sotto la comune insegna del Ceja a livello europeo.

Il primo elemento di novità è l'introduzione nel regolamento dello sviluppo rurale di un apposito "considerando", che sottolinea il fatto che i giovani agricoltori rappresentano «un elemento essenziale nello sviluppo delle zone rurali», e definisce il sostegno a questa categoria di beneficiari come una priorità. Inoltre, lo stesso "considerando" afferma che è necessario rafforzare il sostegno specifico accordato ai giovani agricoltori per facilitare l'insediamento e l'adattamento strutturale delle loro aziende. Pur trattandosi solo di un "considerando" e non di una nuova norma, tali affermazioni confermano la rinnovata attenzione della politica di sviluppo rurale per i giovani agricoltori. Esse, infatti, possono diventare la base per future statuizioni, prima fra tutte la formazione di quel "pacchetto giovani", da più parti auspicato, come insieme integrato di misure che accompagnano i giovani agricoltori nella fase di insediamento e nella successiva attività di consolidamento e sviluppo all'interno del settore. Le novità della riforma non definiscono ancora appieno questa necessità ma offrono qualche segnale incoraggiante per il futuro. Infatti, appare già positivo, nell'ottica del pacchetto giovani, che il "considerando" sopra citato non si limiti al primo insediamento ma leghi quest'ultimo all'adattamento strutturale delle aziende.

Sulla base di tali ragionamenti, il testo regolamentare di riforma, come si è detto, ha innalzato da 25.000 a 30.000 euro il premio massimo per l'insediamento dei giovani in agricoltura, a condizione che essi si avvalgano nei primi tre anni di un servizio di consulenza aziendale. La norma in questione, se, da una parte, continua a concentrarsi sul premio di primo insediamento, non mancando di suscitare perplessità sulla sua efficacia, dall'altra apre la strada ad una richiesta più volte avanzata dal mondo agricolo giovanile, vale a dire un tutoraggio che accompagni l'azienda nel suo percorso di sviluppo, soprattutto commerciale. In tal senso, i giovani manifestano più di altre categorie la voglia di impegnarsi in un'agricoltura multifunzionale che guardi alla qualità,

alle innovazioni tecnologiche e al territorio quali leve competitive dello sviluppo delle zone rurali. Se tutto ciò non viene incentivato in misura adeguata, il risultato può essere un ulteriore invecchiamento della nostra agricoltura, uno spopolamento delle aree rurali e un ricambio generazionale bloccato che compromette il futuro dell'intero settore.

L'altro elemento di novità, che riguarda direttamente i giovani agricoltori, è la norma che prevede la possibilità di un contributo pubblico maggiorato del 10% se gli investimenti in azienda sono realizzati da giovani agricoltori durante un periodo non superiore a cinque anni dall'insediamento. Ne consegue che il valore totale degli aiuti può raggiungere al massimo il 50% (prima 45%), e il 60% (prima 55%) nelle zone svantaggiate.

La norma non è di poco conto perché nasce con l'idea di incentivare il giovane, magari con la lusinga del premio, ad investire nel futuro della propria azienda. Inoltre, la novità può essere letta come un primo passo verso il pacchetto giovani, nell'ottica di legare il premio di primo insediamento alla misura relativa agli investimenti in azienda. Certamente sarebbe stato più importante creare un legame obbligatorio fra le due misure, per scoraggiare chi, negli anni passati, ha percepito il premio di primo insediamento con poca convinzione circa il proprio futuro nel settore. Sarà compito delle Regioni, nei propri Psr, proseguire il percorso verso il pacchetto giovani dando risposte concrete ai diversi problemi che un giovane agricoltore incontra nella sua attività: dall'insediamento agli investimenti, alla formazione e tutoraggio, all'accesso al credito fino alla ricomposizione fondiaria e agli impegni per ambiente e qualità.

10.3.2 Le altre misure oggetto di modifica

Oltre a quanto illustrato in precedenza, il regolamento sullo sviluppo rurale ha anche apportato alcune modifiche ad altre misure comprese nello sviluppo rurale, che vengono di seguito illustrate in modo sintetico.

a) Per quanto riguarda la misura "investimenti nelle aziende agricole" è stato stabilito, anzi confermato, che le condizioni per il sostegno a tale misura (redditività dell'azienda, adeguata formazione professionale e rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali) devono essere soddisfatte al momento della decisione di concedere l'aiuto. La norma significa che tali requisiti devono essere posseduti quando interviene il decreto che ammette l'agricoltore al beneficio del contributo. Tuttavia, per rendere meno rigida la sua applicazione, la riforma ha stabilito che, quando gli investimenti sono realizzati per conformarsi a nuove

norme minime in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, il sostegno può essere concesso prevedendo per gli agricoltori un periodo ulteriore per conformarsi. In ogni caso, l'agricoltore deve ottemperare alle norme pertinenti entro la fine del periodo di investimento. È ora importante che tale periodo di proroga venga stabilito, per evitare distorsioni di trattamento e sovrapposizioni con la misura "rispetto delle norme".

b) Per la misura "formazione" è stato ampliato il campo di applicazione, inserendo tra i beneficiari non solo gli agricoltori ma anche le altre persone che partecipano all'attività agricola. Tale ampliamento va apprezzato per il fatto che tiene conto della complessità gestionale dell'azienda, della sua multifunzionalità e del lavoro di tutti coloro che vi si impegnano.
c) Per quanto riguarda la misura "indennità compensativa" è stato reso più elastico il calcolo del relativo importo. Infatti è possibile concedere indennità compensative superiori all'importo massimo di 200 €/ha, purché l'importo medio di tutte le indennità compensative concesse a livello di Psr non superi tale massimale. In casi debitamente giustificati, anche tale importo medio può essere aumentato fino a 250 €/ha. Tale possibilità rende molto più elastica ed efficace l'applicazione della misura, tenuto conto della sua importanza strategica per il mantenimento dell'attività agricola in zone svantaggiate e di montagna. Altrettanto interessante è la norma che permette la corresponsione dell'indennità compensativa nelle zone soggette a particolari vincoli ambientali fino a 200 €/ha, che può essere aumentata quando vi è una norma comunitaria che impone nuove restrizioni. In tal caso, l'indennità può essere concessa per cinque anni dall'introduzione del nuovo vincolo in misura decrescente a partire da 500 €/ha.
d) Per quanto concerne la misura "miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli", è molto importante l'introduzione tra i suoi obiettivi dello sviluppo e dell'applicazione di nuove tecnologie. Così com'è importante il fatto che, quando gli investimenti sono realizzati per conformarsi a nuove norme minime in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, il sostegno può essere concesso per queste finalità. In questo caso, le "piccole unità di trasformazione" possono usufruire di un periodo di proroga per conformarsi a tali nuove norme. Il concetto di "piccola unità di trasformazione" è fondamentale per lo sviluppo della filiera corta e per la piena operatività della nuova nozione di imprenditore agricolo, introdotta dalla legge di orientamento in agricoltura. Sarà importante definire la "piccola unità di

trasformazione", stabilendo limiti di dipendenti e fatturato per la piena efficacia della novità.

e) Per quanto riguarda la misura "silvicoltura" è stato introdotto l'obbligo di conformità delle misure in questione ai piani di protezione delle foreste, quando riguardano superfici boschive ad alto e medio rischio di incendio. Inoltre, il concetto di spese di impianto viene sostituito con quello più ampio di spese di sistemazione. Infine, viene meglio definita la norma che prevede che quando il sostegno è concesso per l'imboschimento di superfici agricole di proprietà delle autorità pubbliche, esso copre solo le spese di sistemazione e non quelle di manutenzione, salvo il caso in cui dette terre vengano affittate a privati.

f) Infine, per quanto riguarda le misure "dell'articolo 33" del regolamento sullo sviluppo rurale, si prevede la possibilità di contributi per la gestione di strategie integrate di sviluppo rurale da parte dei partenariati locali. La misura appare interessante e condivisibile nell'ottica dello sviluppo rurale integrato sul piano territoriale e locale ma, inserita com'è nell'articolo 33 del regolamento sullo sviluppo rurale [10], rischia di restare una scatola vuota sia in termini di contenuti che di risorse per la sua attivazione. Si tratta di riempirla di contenuti, di studiarne le potenzialità e di non farne un doppione delle azioni Leader.

g) Un'ultima novità, di natura prettamente finanziaria, prevede la possibilità per le misure di accompagnamento di usufruire di un cofinanziamento comunitario non superiore all'85% nelle zone Obiettivo 1, e del 65% nelle altre zone. La precedente versione definiva un cofinanziamento del 75% nelle zone Obiettivo 1 e del 50% nelle altre zone. Ciò potrebbe quindi significare un maggiore cofinanziamento di queste misure da parte dell'Unione Europea, ma non vi è certezza che ciò si traduca in un dato effettivo. Si tratta, ancora una volta, di un ulteriore elemento di flessibilità che richiede grande attenzione in sede di applicazione da parte delle Regioni.

(10) L'articolo 33 del Reg. (Ce) n. 1257/1999 sullo sviluppo rurale, denominato "promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali" prevede la concessione di un sostegno a misure legate alle attività agricole e alla loro riconversione, nonché ad attività rurali in generale. Esse riguardano opere di miglioramento fondiario, ricomposizione fondiaria, avviamento dei servizi di sostituzione e assistenza alla gestione delle aziende agricole, commercializzazione dei prodotti di qualità, servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, rinnovamento dei villaggi e tutela del patrimonio rurale, diversificazione dell'attività agricola e di attività affini, gestione delle risorse idriche, sviluppo delle infrastrutture rurali, incentivazione delle attività turistiche e artigianali, tutela dell'ambiente, ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e ingegneria finanziaria.

CAPITOLO 11

Le modifiche delle Ocm conseguenti alla rifoma: le implicazioni per l'Italia

In questo capitolo si intendono richiamare e discutere brevemente le novità che la riforma Fischler ha introdotto in relazione alle organizzazioni comuni di mercato (Ocm) della Pac, in particolare riguardo ai comparti delle coltivazioni e delle carni; la riforma del settore lattiero viene invece analizzata a parte, nel capitolo seguente, data la sua specificità e la sua importanza nel quadro della riforma Fischler.

Quanto di seguito esposto, con opportune integrazioni e aggiornamenti, è ampiamente basato sulle considerazioni già presentate, all'indomani delle proposte di riforma del gennaio 2003, in una pubblicazione del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione (Coldiretti 2003a).

11.1 SEMINATIVI

La definizione della riforma non ha comportato alcuna modifica riguardo il livello del prezzo di intervento dei cereali (pari a 101,31 €/t) e gli importi compensativi (63 €/t x resa storica) decisi con Agenda 2000. Solo per la segale si è deciso di abolire il sistema d'intervento che, sia pure limitatamente alla Germania, rappresentava un problema strutturale, dato il forte onere finanziario per la gestione delle relative eccedenze [1]. Le maggiorazioni mensili del prezzo di in-

(1) Come si è visto nel capitolo riguardante la modulazione, la Germania è stata "compensata" della perdita del sistema di intervento per la segale, con l'assicurazione di vedere riassegnato al proprio secondo pilastro almeno il 90% degli importi prelevati con la modulazione degli aiuti diretti dei propri agricoltori.

tervento per tutti i cereali subiscono una riduzione del 50%.

Il pagamento relativo ai seminativi (cereali, oleaginose, colture proteiche, lino e canapa da fibra) confluirà nel regime di pagamento unico disaccoppiato; più precisamente, l'importo verrà calcolato moltiplicando la media delle superfici a seminativo del periodo di riferimento (2000-02) per l'importo dei pagamenti per ettaro relativi al piano di regionalizzazione del 2002.

Come si è visto nel capitolo 4, in deroga alla regola del disaccoppiamento totale, per i seminativi viene lasciata la possibilità agli Stati membri di attuare un *disaccoppiamento parziale* e cioè di mantenere accoppiato sino al 25% del pagamento per ettaro spettante ai seminativi (escluse le zone ove viene applicata l'opzione di mantenere accoppiato fino al 40% dell'aiuto supplementare al frumento duro).

Per alcune categorie di seminativi, oltre all'aiuto di base disaccoppiato, sono stati istituiti dei pagamenti specifici accoppiati, legati all'effettiva coltivazione delle colture: si tratta del premio qualità per il grano duro (40 €/ha), dell'aiuto specifico per le colture proteiche (55,57 €/ha) e dell'aiuto specifico per le colture energetiche (45 €/ha).

Il disaccoppiamento degli aiuti per i seminativi, come si è più volte sottolineato, farà sì che la scelta di una certa coltura dipenderà esclusivamente dalle condizioni di mercato. La possibilità di trasferire i diritti (e quindi di percepire l'aiuto) su superfici ammissibili, diverse dai seminativi, che in passato davano diritto all'aiuto (ad esempio superfici a bietola, ex frutteti, ecc.), lascia un'ampia flessibilità alle imprese agricole nella scelta della ripartizione colturale, senza che venga ridotto l'importo del regime di pagamento unico. Dunque, in situazioni di mercato sfavorevoli per i seminativi, l'agricoltore può optare per colture alternative (ad esempio bietole, foraggiere) continuando ad esercitare la totalità dei suoi diritti. L'agricoltore potrebbe addirittura optare per una rinuncia temporanea all'esercizio dei diritti, scegliendo, ad esempio, la coltivazione di colture orticole: in questo caso egli non percepirà l'aiuto ma conserverà comunque la titolarità dei diritti per tre anni. Se, quindi, entro i tre anni, egli decidesse di ritornare ai seminativi (o anche alla bietola) potrebbe di nuovo percepire l'aiuto disaccoppiato.

11.1.1 Frumento duro

Con la riforma viene attuata la graduale riduzione in tre anni, a partire dal 2004, dell'aiuto supplementare del grano duro per le zone di produzione tradizionali, destinato a passare dagli attuali 344,5 a 285

€/ha, nonché l'eliminazione progressiva e graduale (anch'essa in un triennio) dell'aiuto specifico di 138,9 €/ha per le zone semi-tradizionali. L'aiuto supplementare, così modificato, entrerà a far parte del regime unico di pagamento.

A parziale compensazione di tali riduzioni, la riforma ha previsto l'attivazione di un nuovo aiuto specifico, erogato come "premio qualità". Tale aiuto, accoppiato, è pari a 40 €/ha per il grano duro prodotto nelle zone tradizionali, e sarà corrisposto in base all'effettiva coltivazione e all'utilizzo di sementi certificate di determinate varietà, riconosciute idonee alla trasformazione del frumento duro in semolini e paste alimentari. Il premio specifico per la qualità verrà corrisposto nei limiti della superficie di base nazionale, fissata per l'Italia a 1.646.000 ettari.

La tabella 11.1 mostra i nuovi livelli di aiuti che i produttori storici di grano duro potranno ottenere nelle zone tradizionali [2]. È bene ricordare che si tratta di aiuti aggiuntivi al normale sostegno previsto per i seminativi; essi, infatti, come del resto accadeva per il vecchio aiuto supplementare al grano duro, vanno a sommarsi all'aiuto di base per i seminativi, che resta fissato a 63 €/t per la resa storica della zona omogenea di competenza.

Per la campagna di raccolta 2004, e comunque sino a quando non entrerà in vigore il regime di disaccoppiamento, l'importo dell'aiuto di base per i seminativi, l'importo dell'aiuto supplementare e il premio qualità saranno accoppiati alla coltivazione. Successivamente, l'aiuto di base per i seminativi e l'aiuto supplementare non saranno subordinati alla coltivazione del grano duro ma entreranno a far parte del regime di pagamento unico, calcolato in base alla media degli ettari coltivati a grano duro nel triennio 2000-02. L'aiuto specifico alla qualità (40 €/ha) rimarrà, invece, accoppiato, e verrà quindi erogato solo a chi coltiva grano duro nel rispetto dei requisiti prescritti.

Come per i seminativi, anche per il grano duro è data possibilità agli Stati membri di attuare un disaccoppiamento parziale, mantenendo accoppiato sino al 40% dell'aiuto supplementare (in alternativa all'opzione di mantenere accoppiato sino al 25% dell'aiuto per i seminativi). Tale opzione, come si è argomentato nel capitolo 4, è motivata dal fatto che il disaccoppiamento totale potrebbe comportare un abbandono della produzione di grano duro e ciò, nelle zone marginali, potrebbe coincidere con un indesiderabile abbandono *tout court* dell'attività agricola.

(2) Tutte le tabelle di questo capitolo sono frutto di elaborazioni Coldiretti su dati Ue (regolamento orizzontale) o Agea.

Tabella 11.1
Il sostegno al grano duro con la riforma

Anno	Aiuto supplementare (€/ha)	Aiuto specifico (€/ha)	Totale (€/ha)
2004	313	40	353
2005	291	40	331
2006 e seguenti	285	40	325

Tabella 11.2
Il sostegno attuale al grano duro

	Aiuto supplementare (€/ha)	Superficie (ha)	Totale importo (€)
Zone tradizionali	344,5	1.646.000	567.047.000
Zone semi tradizionali	138,9	4.000	555.600
Totale			**567.602.600**

Tabella 11.3
Il sostegno al grano duro con la riforma

	Superficie [1] (ha)	Aiuto supplementare [2] (€/ha)	Aiuto specifico (€/ha)	Totale importo (€)
2004-05				
Zone tradizionali	1.646.000	313	40	581.038.000
Zone semi tradizionali	4.000	-	93	372.000
Totale				581.410.000
2005-06				
Zone tradizionali	1.646.000	291	40	528.826.000
Zone semi tradizionali	4.000	-	46	184.000
Totale				**529.010.000**
2006-07 e anni seguenti				
Zone tradizionali	1.646.000	285	40	518.490.000
Zone semi tradizionali	-	-	-	0
Totale				**518.490.000**

1 La superficie media del periodo di riferimento (2000-02) per le zone tradizionali è pari a 1.670.644 ettari, superiore alla superficie di base assegnata all'Italia (1.646.000 ettari) e pertanto verrà ricondotta a quest'ultima.

2 Con l'applicazione del disaccoppiamento l'ammontare dell'aiuto supplementare entra a far parte dell'importo del regime di pagamento unico.

Sulla base delle tabelle 11.2 e 11.3, l'impatto finanziario per l'Italia della riforma dell'Ocm grano duro può essere riassunto come segue:

- 2004-05 +13.807.400 euro
- 2005-06 -38.592.600 euro
- dal 2006-07 -49.112.600 euro

Per la coltivazione del grano duro nelle zone tradizionali, l'assenza di alternative colturali economicamente proponibili ha rappresentato sinora uno dei problemi più rilevanti. Al riguardo, è probabile che il disaccoppiamento favorirà la rotazione del frumento duro con altre colture, fra le quali le colture proteiche ed energetiche, limitando così i problemi legati alla mono-successione della coltura e generando effetti benefici sulla qualità delle produzioni e sull'ambiente agricolo [3]. Tale meccanismo, inoltre, arresterà il fenomeno della "caccia al premio" che, in mancanza di alternative colturali, ha portato negli ultimi anni ad una forte espansione delle superfici seminate, determinando frequenti decurtazioni dell'aiuto supplementare, che per alcune regioni sono state superiori anche al 50%.

TABELLA 11.4
Ripartizione dell'aiuto nell'ipotesi di disaccoppiamento parziale dell'aiuto supplementare al grano duro

IMPORTO AIUTO DISACCOPPIATO		IMPORTO AIUTO ACCOPPIATO		
Aiuto supplementare (60%)	Aiuto base seminativi	Aiuto supplementare (40%)	Premio qualità	Totale importo accoppiato
171 €/ha	63 €/t x resa storica	114 €/ha	40 €/ha	154 €/ha

Ai fini del mantenimento della coltura nel nostro paese sarà determinante la scelta della percentuale di aiuto supplementare (fino al 40%) da mantenere accoppiata alla coltivazione di frumento duro. Inoltre, più elevata sarà tale percentuale di aiuto accoppiato, minore sarà la penalizzazione per quei produttori che nel passato (cioè nel periodo di riferimento) hanno eseguito criteri di buona pratica agricola con le rotazioni e che, per questo, oggi si trovano l'attribuzione di un importo dell'aiuto disaccoppiato più basso di quello attribuito ai produttori che, nel periodo di riferimento, hanno eseguito la mono-successione.

Sarà inoltre interessante verificare, per quanto riguarda la condiziona-

(3) L'incentivo ad inserire le colture proteiche ed energetiche nelle rotazioni colturali è dato dal livello di aiuto specifico per tali colture - fissato a 55,57 €/ha per le colture proteiche e a 45 €/ha per le energetiche - superiore a quello previsto per la coltivazione del frumento duro (40 €/ha).

lità, la possibilità di legare la corresponsione del premio alla qualità all'adozione di buone pratiche agricole tese ad un miglioramento qualitativo delle produzioni, in quanto il solo utilizzo di seme certificato, anche se di determinate varietà, non appare sufficiente a raggiungere tale obiettivo.

11.1.2 Oleaginose

Con la riforma Fischler, l'aiuto per le colture oleaginose (soia, girasole e colza), analogamente a quello per i cereali, entra a far parte del pagamento unico disaccoppiato. L'incentivo a coltivare semi oleosi, soia in particolare, dipenderà quindi essenzialmente dall'andamento del mercato internazionale, che si prevede positivo nel medio termine. Le produzioni di girasole e colza potrebbero registrare sviluppi interessanti al Centro-Sud, grazie al nuovo regime unico di pagamento che rende più competitiva la coltivazione di tali colture in rotazione con il grano duro.

11.1.3 Colture proteiche

Le colture proteiche (pisello, fave e lupini) beneficiano attualmente di una compensazione maggiore rispetto ai cereali (72,5 €/t, contro i 63 €/t dei cereali). Con la riforma viene istituito un aiuto specifico, pari a 55,57 €/ha, accoppiato all'effettiva coltivazione, che costituirà un pagamento aggiuntivo agli importi compensativi previsti per i seminativi che confluiscono nel regime unico di pagamento.

L'applicazione di tale maggiorazione di aiuto entra in vigore con la campagna 2004. La superficie massima europea garantita, su cui sarà erogato l'aiuto, è pari a 1,4 milioni di ettari. La resa adottata a livello comunitario nel calcolo dell'importo dell'aiuto specifico di 55,57 €/ha è sensibilmente maggiore della resa utilizzata in Italia nell'attuale sistema di sostegno; ciò costituisce per il nostro paese un indubbio vantaggio, stimabile in un potenziale aumento dell'aiuto di circa 1,6 milioni di euro, a parità di ettari coltivati (tabella 11.5). L'incremento dell'aiuto potrebbe rappresentare un contributo significativo alla coltivazione nel Centro-Sud, dove le colture proteiche potrebbero diventare particolarmente indicate per la rotazione colturale con il grano duro.

11.1.4 Colture energetiche

La riforma istituisce un aiuto specifico, denominato "credito energetico" (*carbon credit*), di 45 €/ha sulle superfici a seminativo coltivate con colture le cui produzioni sono utilizzate per scopi energetici (girasole, colza). L'aiuto viene concesso soltanto alle produzioni oggetto di

un contratto tra agricoltore e industria di trasformazione, salvo che la trasformazione avvenga in azienda, ed è limitato ad una superficie massima garantita, a livello europeo, pari a 1,5 milioni di ettari.

L'applicazione del credito energetico, analogamente a quanto avviene per le colture proteiche, entrerà in vigore con la campagna 2004, quale premio aggiuntivo a quello erogato per i seminativi. Successivamente, con l'avvio del disaccoppiamento, il credito energetico sarà aggiunto all'importo del regime di pagamento unico. Tale aiuto specifico non viene erogato per le colture *non food* effettuate su terreni a riposo.

L'istituzione del credito energetico dovrebbe servire ad incentivare l'auspicata diffusione delle coltivazioni a scopi energetici. Tuttavia, le produzioni italiane hanno una bassa competitività in termini di resa, specie nel caso della colza. Ciò influenza il comportamento dell'industria del biodiesel che tende ad acquistare la materia prima (olio di colza) principalmente in Germania, dove le produzioni (sia da colture *food* che *non food*) hanno rese elevate e prezzo di mercato più basso. Ne consegue che solo il 20% delle 110.000 tonnellate di biodiesel di produzione nazionale proviene da materia prima coltivata in Italia (principalmente girasole). Come per le colture proteiche, è auspicabile che l'erogazione dell'aiuto per le colture energetiche ne incentivi la coltivazione nelle zone del Centro-Sud, dove girasole e colza potrebbero trovare una giusta collocazione in rotazione con il grano duro. Nel Nord, invece, l'importo dell'aiuto non sarà probabilmente sufficiente a compensare il differenziale di prezzo tra il prodotto ad uso alimentare e quello ad uso energetico.

TABELLA 11.5
Colture proteiche: analisi del sostegno prima e dopo la riforma

	SUPERFICIE (ha)	RESA MEDIA (t/ha)	AIUTO SUPPLEMENTARE (€/ha)	AIUTO TOTALE (€)
Attuale	86.000	3,9	9,5 €/t = 37,05 €/ha	3.186.300
Con riforma	86.000	-	55,57 €/ha	4.779.020
Differenza				**1.592.720**

TABELLA 11.6
Importi per le colture energetiche con la riforma

SUPERFICIE [1] (ha)	AIUTO SPECIFICO (€/ha)	AIUTO TOTALE (€)
15.000	45	675.000

1 Superficie storica nazionale.

11.2 Riso

11.2.1 La nuova normativa

La situazione critica in cui versa il mercato del riso ha portato la Commissione a formulare una proposta di riforma incisiva, i cui elementi salienti sono l'allineamento del prezzo del mercato interno a quello mondiale e l'introduzione di aiuti per compensare le perdite di reddito subite dai risicoltori. La nuova normativa di settore può essere articolata in tre sezioni: aiuti al reddito, gestione del mercato interno e scambi con i paesi terzi.

Il meccanismo di *aiuto al reddito* per i produttori di riso prevede un aiuto specifico di 453 euro (75 €/t x 6,04 t/ha) per ettaro di superficie seminata a riso e mantenuta in condizioni normali sino all'inizio della fioritura. Tale aiuto specifico verrà corrisposto su una superficie di base nazionale pari a 219.588 ettari (media degli anni 1999-01), leggermente inferiore alla superficie di base attuale, che è pari a 239.259 ettari. In caso di superamento di tale nuova superficie di base saranno applicate delle penalità, direttamente proporzionali all'entità dello splafonamento.

L'aiuto specifico è aggiuntivo rispetto al pagamento compensativo, che viene detto "aiuto di base" e che confluirà, in forma disaccoppiata, nel regime di pagamento unico. L'aiuto di base sarà calcolato moltiplicando la media delle superfici coltivate a riso nel periodo di riferimento (triennio 2000-02) per un importo di 616,08 €/ha (102 €/t x 6,04 t/ha). Dunque, per la campagna 2004-05, e sino a quando non entrerà in vigore il disaccoppiamento dell'aiuto di base, l'aiuto per il risicoltore sarà pari a 1.069,08 €/ha (453 €/ha + 616,08 €/ha), interamente accoppiato alla superficie effettivamente coltivata a riso ed erogato nei limiti della nuova superficie di base nazionale.

Sul fronte della *gestione del mercato interno*, il prezzo di intervento, pari a 298 €/t, sarà ridotto a 150 €/t. Nel periodo tra il 1° aprile e il 31 luglio 2004, la quantità che potrà accedere all'intervento è limitata a 100.000 t, mentre dal 2005 e per gli anni successivi tale quantitativo sarà ridotto a 75.000 tonnellate.

Per quanto riguarda gli *scambi con i paesi terzi*, è stato confermato l'attuale sistema di tariffe variabili, determinate in base alla differenza tra i livelli *plafond* - fissati, per il riso semigreggio, al 180% del prezzo di sostegno per la varietà indica (270 €/t) e al 188% del prezzo di sostegno per la varietà japonica (282 €/t) - e il prezzo d'importazione. Per il riso lavorato, la tariffa è calcolata come differenza tra il *prezzo plafond* (più le spese di lavorazione, quelle per i sottoprodotti e il margine per l'industria) e il prezzo d'importazione. I dazi applicati, in ogni caso, non potranno essere superiori alla tariffa doganale comune (264 €/t).

Tabella 11.7
Importi erogati per il sostegno del riso prima della riforma

Importo compensativo (€/t)	Resa media (t/ha)	Smg (attuale) (ha)	Totale importo compensativo (€)
52	6,04	239.259	75.146.467

Tabella 11.8
Nuovo regime di sostegno al riso - aiuto disaccoppiato

Aiuto al reddito (€/t)	Resa media (t/ha)	Smg (di riferimento) [1] (ha)	Totale aiuto di base (€)
102	6,04	218.882	134.848.822

1 Media tra gli anni 2000 (220.348 ha), 2001 (217.622 ha) e 2002 (218.676 ha).

Tabella 11.9
Nuovo regime di sostegno al riso - aiuto specifico

Aiuto al reddito (€/t)	Resa media (t/ha)	Nuova Smg (ha)	Totale aiuto specifico (€)
75	6,04	219.588	99.473.364

Sulla base della riforma, il totale degli aiuti erogati per l'Italia dovrebbe arrivare a poco più di 234 milioni di euro, con un forte aumento rispetto alla situazione attuale (quasi 160 milioni di euro). Si tratta di un aumento dell'erogazione finanziaria a cui non corrisponderà necessariamente un aumento del sostegno effettivamente goduto dai produttori, in considerazione della sensibile riduzione del prezzo d'intervento prevista dalla riforma.

11.2.2 Valutazioni

La riforma del settore del riso ha il preciso obiettivo di adottare correttivi per sanare la situazione di grave squilibrio in cui versa il mercato europeo in termini di eccedenze di produzione, nonché di prevenire i futuri e più gravi squilibri attesi, in prospettiva, per l'aumento delle importazioni generate dall'accordo *Everything But Arms* (Eba), in conseguenza del libero ingresso sul mercato comunitario delle produzioni dei cosiddetti "paesi meno avanzati" (Pma). La crisi del mercato interno, oggi, viene aggravata dai vincoli Wto sulle esportazioni sussidiate, limitate

ad un contingente di 133.400 tonnellate dall'accordo agricolo dell'Uruguay round del Gatt.

Si può notare che la nuova normativa pone al centro dell'impianto della riforma la tutela del reddito dei produttori di riso, piuttosto che l'attività di risicoltura in sé. Con il meccanismo del disaccoppiamento, infatti, l'impresa avrà convenienza a coltivare riso sino ad un prezzo di mercato di circa 160-170 €/t; sotto tale livello di prezzo, diversamente dal sistema attuale, diventerebbe più conveniente coltivare mais o grano.

La riforma, dunque, riorienta l'attività produttiva al mercato e dovrebbe risultare premiante per i risicoltori che saranno in grado di valorizzare qualitativamente la propria produzione rispetto al prodotto importato. Con l'introduzione di un aiuto specifico, la riforma sancisce inoltre il riconoscimento del ruolo multifunzionale della risicoltura nelle zone tradizionali, e in particolare dei suoi aspetti di regimazione e preservazione della qualità delle acque, di tutela degli equilibri ambientali, di conservazione della biodiversità, di impatto a livello rurale e sociale.

Accanto agli aspetti già definiti dalla riforma, ci sono ancora alcuni passi importanti da compiere.

Regime delle importazioni: come si è accennato, la graduale apertura alle importazioni dei Pma porterà ad una progressiva riduzione dei prezzi sul mercato comunitario, con effetti che dovrebbero manifestarsi nel medio-lungo periodo, vale a dire non prima della fine del decennio. Al contrario, già nel breve periodo, la determinazione del dazio all'importazione tramite il meccanismo del prezzo *plafond* sulla base del nuovo prezzo d'intervento (150 €/t) renderebbe più competitivo il riso d'importazione da alcuni paesi terzi (ad esempio Usa) rispetto alla produzione europea. Di conseguenza, il prezzo del prodotto comunitario, per tornare competitivo, dovrebbe scendere a livelli così bassi da rendere non più conveniente la coltivazione del riso in Europa. Per una corretta applicazione della riforma, appare dunque fondamentale l'abolizione del sistema di calcolo dei dazi tramite il prezzo *plafond* e il ripristino di un sistema di dazi fissi alle importazioni. Proprio per questo, contestualmente alle decisioni sulla riforma, con il compromesso del 26 giugno 2003 il Consiglio ha dato mandato alla Commissione per negoziare con i principali paesi partner lo smantellamento dell'attuale sistema di calcolo del dazio tramite il prezzo *plafond* e la determinazione di nuove tariffe fisse all'import.

Regolazione del mercato interno: a causa della pressione competitiva del prodotto importato dai Pma, il prezzo del riso sul mercato interno dell'Ue finirà probabilmente per collocarsi ad un livello prossimo al prezzo di intervento. La decisione della Commissione di ridurre il prezzo d'intervento da 298 a 150 €/t, compensata dall'aumento dell'aiuto a 177

€/t, ha quindi il chiaro obiettivo di allentare la pressione sui meccanismi d'intervento dell'Ue. Il livello di 150 €/t rappresenta, tra l'altro, il prezzo previsto per l'entrata nell'Ue del prodotto proveniente dai paesi che rientrano nell'accordo Eba. In questo contesto, va prestata particolare attenzione a definire i criteri di gestione del nuovo meccanismo d'accesso all'intervento: è evidente, infatti, che se il criterio fosse semplicemente quello del "primo arrivato, primo servito" ciò potrebbe generare una vera e propria corsa all'intervento, con un indesiderabile effetto di trascinamento al ribasso dei prezzi.

Superficie massima garantita ed erogazione dell'aiuto specifico in zone tradizionali: il nuovo regolamento non riporta alcun legame tra zone di produzione tradizionale ed erogazione dell'aiuto specifico al produttore che coltiva riso. Considerando, però, che tale aiuto è intrinsecamente legato al riconoscimento del ruolo multifunzionale della risicoltura nelle zone tradizionali di produzione, non pare giustificato corrisponderlo a coloro che, con l'incentivo dell'aiuto, decidano di produrre riso in zone non tradizionali, con possibili conseguenze negative in termini di squilibrio dei mercati (eccedenze di produzione) e di superamento della superficie massima garantita (Smg). Una soluzione a tale problema potrebbe essere la suddivisione della superficie massima garantita nazionale in sottosuperfici di base, calcolate in relazione agli investimenti storici a riso.

Aiuto alla produzione di sementi certificate: la riforma prevede che lo Stato membro possa scegliere di mantenere accoppiato tale aiuto, ed è auspicabile che l'Italia eserciti questa scelta. Se, infatti, l'aiuto alla produzione di sementi certificate fosse anch'esso disaccoppiato e inglobato nel regime di pagamento unico si costituirebbe una rendita per il produttore storico, che tuttavia non avrebbe più la convenienza a produrre seme, dati gli elevati costi di produzione. Tale risultato, quindi, precluderebbe la possibilità di mantenere una produzione di fondamentale importanza per il nostro paese.

11.3 Altre Ocm riformate

11.3.1 Foraggi essiccati

L'attuale organizzazione comune di mercato per i foraggi essiccati, istituita con il Reg. (Ce) n. 603/1995, prevede, al fine di contribuire alle spese energetiche per la disidratazione e la macinazione del foraggio, l'erogazione alle imprese di trasformazione di due diverse aliquote di aiuto, destinate, rispettivamente, ai foraggi disidratati e ai foraggi essiccati al sole e macinati.

TABELLA 11.10
Sostegno dei foraggi essiccati - situazione corrente per l'Italia*

CATEGORIA	QUANTITATIVO NAZIONALE GARANTITO (QNG) (t)	AIUTO UNITARIO (€/t)	TOTALE AIUTO (€)
Foraggi disidratati	523.000	68,83	35.998.090
Foraggi essiccati	162.000	38,64	6.259.680
Totale	**685.000**		**42.257.770**

* *Importi erogati all'industria di trasformazione.*

Con la riforma, il sostegno attualmente erogato all'industria in base al quantitativo di prodotto lavorato viene cosi ripartito:

- *imprese di trasformazione*: l'aiuto è di 33 €/t per il quantitativo trasformato sia per i foraggi disidratati che per i foraggi essiccati al sole. Tale aiuto viene concesso alle imprese di trasformazione che hanno stipulato un contratto con il produttore di foraggi, per un quantitativo massimo garantito (Qmg) pari a 4.855.900 tonnellate di foraggi disidratati e/o essiccati al sole, suddiviso tra gli Stati membri (il quantitativo nazionale garantito - Qng - per l'Italia è di 685.000 tonnellate);
- *impresa agricola*: viene assegnato un aiuto al produttore che ha sottoscritto contratti per la trasformazione di foraggi su un numero di ettari aventi diritto all'aiuto, calcolato in base alle quantità consegnate nel periodo di riferimento. L'ammontare dell'aiuto confluirà nel pagamento unico disaccoppiato. I massimali previsti per tale aiuto sono di 17,999 milioni di euro per i foraggi disidratati e di 1,586 milioni di euro per i foraggi essiccati al sole e macinati, con un *plafond* totale nazionale pari a 19,585 milioni di euro. Il calcolo dell'importo per superficie verrà pertanto determinato sulla base della produzione unitaria, considerando 34,4 €/t per i foraggi disidratati e 9,8 €/t per i foraggi essiccati, oggetto di contratto durante il periodo di riferimento.

Il parziale trasferimento alle imprese agricole dell'aiuto alla trasformazione dovrebbe generare un saldo attivo, a favore della produzione agricola, di oltre 19 milioni di e u r o. Il trasferimento dell'aiuto all'impresa agricola, inoltre, viene considerato in modo positivo perché potrebbe riequilibrare le distorsioni sul mercato degli affitti dei terreni; questi, infatti, hanno raggiunto quotazioni eccessive, generate dall'attuale sistema di incentivi che porta l'industria di trasformazione ad assumere un ruolo attivo anche nella fase di produzione.

Viene invece considerata con meno ottimismo la potenziale riduzione della domanda di foraggi da parte delle imprese di trasformazione

causata dai minori incentivi. Una valutazione completa sulle possibili conseguenze delle proposte, quindi, dovrà tenere conto degli effetti sui prezzi dei foraggi, generati dalla decurtazione dell'aiuto destinato alla trasformazione industriale.

11.3.2 Sementi

Le sementi certificate di riso e di alcune specie di leguminose e graminacee foraggiere beneficiano attualmente di un aiuto alla produzione. Tale aiuto, corrisposto all'impresa agricola produttrice di seme in base al quantitativo ufficialmente certificato dalla ditta sementiera, trova giustificazione nell'elevato costo di produzione del seme (soprattutto per il riso) e nel fatto che tale tipo di produzione (leguminose e graminacee da foraggio) ha come unico indirizzo l'uso da seme e non anche quello alimentare.

La riforma lascia agli Stati membri le seguenti possibilità di scelta:
- mantenere in vigore l'attuale sistema, e cioè l'aiuto accoppiato alla produzione di sementi. In questo caso, l'aiuto andrà detratto dall'importo percepito con il regime di pagamento unico, se la produzione di sementi è effettuata su terreni abbinati a diritti all'aiuto;
- inglobare questo aiuto nel regime di pagamento unico, che viene quindi erogato solo al produttore storico del periodo di riferimento (2000-02).

La scelta del disaccoppiamento degli aiuti per le sementi non appare sensata, in quanto, oltre a creare una rendita per le imprese che sino ad oggi hanno prodotto seme, renderebbe non più convenienti tali produzioni, che sono invece importanti per il nostro paese. L'Italia, infatti, non solo è deficitaria in termini di produzioni sementiere, ma necessita anche dello sviluppo di un piano sementiero nazionale.

11.3.3 Frutta in guscio

La riforma introduce un aiuto annuale di 120,75 €/ha per la coltivazione di mandorle, nocciole, noci comuni, pistacchi e carrube. Gli Stati membri hanno la possibilità di integrare l'aiuto (co-finanziamento) sino ad un massimo di altrettanti 120,75 €/ha, portando l'aiuto complessivo a 241,50 €/ha.

Tali aiuti possono essere erogati su una superficie massima garantita per l'Ue di 800.000 ettari, di cui 130.100 ettari sono assegnati all'Italia (superficie nazionale garantita - Sng) con la possibilità di ripartizione in sottosuperfici regionali. Inoltre, è lasciata la possibilità agli Stati membri di differenziare l'aiuto in funzione dei prodotti, mediante

l'aumento o la diminuzione delle Sng, nel rispetto del massimale previsto per il settore.

L'Italia è tradizionalmente uno dei paesi leader nella produzione di frutta in guscio e la riforma avrà effetti importanti per l'economia del settore. Sarà necessario valutare attentamente l'applicazione dei parametri di ammissione all'aiuto (densità d'impianto, ecc.), per non penalizzare ulteriormente il nostro paese. Si noti, al riguardo, che la Sng assegnata all'Italia rappresenta il 16% del totale Ue, a fronte di una produzione nazionale pari al 37% del totale.

11.4 Carni

Le Ocm relative alle carni, sia bovine che ovicaprine, non hanno subito variazioni nell'ambito della riforma Fischler. Tuttavia, le misure orizzontali previste dalla riforma (soprattutto il disaccoppiamento, ma anche, come si è visto nel capitolo 8, la condizionalità) avranno una ricaduta notevole e porteranno modifiche sostanziali all'attuale sistema di sostegno del reddito degli allevatori. In tale contesto, specie per la carne bovina, saranno cruciali le scelte, spettanti agli Stati membri, che compirà l'Italia in merito all'attuazione del disaccoppiamento parziale.

La riforma della Pac per il settore delle carni fa confluire i premi zootecnici nel regime di pagamento unico. Nel calcolo sarà computato il numero medio di capi andati a premio nel periodo di riferimento e per gli importi erogati dal 2002.

Fra le scelte da compiere, a livello nazionale, per la zootecnia bovina, vi è la possibilità di mantenere accoppiato fino al 100% del premio alla macellazione dei giovani bovini, opzione che può essere adottata in abbinamento con una delle seguenti alternative:

1. mantenimento del premio vacca nutrice fino al 100% del livello attuale e mantenimento fino al 40% del premio alla macellazione;
2. mantenimento fino al 100% del solo premio alla macellazione;
3. mantenimento fino al 75% del solo premio speciale per i bovini maschi.

Va ricordato che, se viene scelta l'opzione del disaccoppiamento parziale, il massimale per il premio alla macellazione dei capi adulti è pari a 1.892.201 unità e il massimale per i vitelli a 402.032 capi.

Nel caso della carne bovina, il processo di disaccoppiamento rischia di penalizzare il settore (Coldiretti 2003a), cristallizzando un ammontare di premi richiesti che, nel periodo di riferimento, è stato inferiore a quello potenziale. Anche per questo, nella scelta dell'opzione da adottare sarà necessario tenere in dovuta considerazione le problemati-

che riconducibili al periodo di riferimento (2000-02), durante il quale si sono verificati:

- emergenze sanitarie (*Bse*, *Blue Tongue*);
- malfunzionamento del sistema amministrativo nazionale (anagrafe, dati macelli, dati Asl), che ha portato ad una differenza tra il numero di capi per i quali è stata inoltrata la richiesta di premio, e il numero di capi per i quali il premio è stato effettivamente erogato (per il premio alla macellazione di bovini e vitelli tale differenza è stata di 410.000 capi per il 2000, 440.000 capi per il 2001, e 80.000 capi per il 2002);
- mancata presentazione della domanda da parte degli allevatori aventi diritto, negli anni di riferimento, per motivazioni diverse (costo delle pratiche, diffusione della *Blue Tongue*, mancata o insufficiente informazione) [4].

In sede di valutazione degli effetti della riforma, un elemento importante da considerare è rappresentato dalla semplificazione amministrativa delle procedure da seguire per essere ammessi al sostegno. Si tratta di un aspetto potenzialmente molto positivo per i produttori zootecnici, considerando che l'attuale regime di sostegno previsto per il comparto è uno dei più complessi in termini di preparazione e compilazione delle domande d'aiuto. Infine, è da tenere in considerazione la possibilità di un ampio ricorso, all'interno del comparto, a quanto previsto dall'art. 69, allo scopo di premiare alcune tipologie di allevamento maggiormente rispettose dell'ambiente e valorizzare le produzioni zootecniche di qualità.

TABELLA 11.11
Premi speciali e premi vacche nutrici (anni 2000-02) - totale nazionale

ANNO	PREMIO SPECIALE BOVINI MASCHI			PREMIO VACCHE NUTRICI		
	Capi richiesti (n.)	Capi ammessi (n.)	Capi pagati (n.)	Capi richiesti (n.)	Capi ammessi (n.)	Capi pagati (n.)
2000	521.051	474.755	438.969	756.431	711.417	554.078
2001	526.871	486.035	437.192	752.399	705.770	548.012
2002	600.526	562.928	509.430	778.110	729.511	527.950

(4) Si rileva dai dati Istat che i capi macellati nel 2000 sono stati circa 4.400.000, mentre le richieste di premio per la macellazione sono state appena 2.170.000; nel 2001 i capi macellati sono stati 4.250.000, a fronte di una complessiva richiesta di premio per soli 2.280.000 capi.

TABELLA 11.12
Premi alla macellazione (anni 2000-02) - totale nazionale

ANNO	MACELLAZIONE BOVINI			MACELLAZIONE VITELLI		
	Capi richiesti (n.)	**Capi ammessi** (n.)	**Capi pagati** (n.)	**Capi richiesti** (n.)	**Capi ammessi** (n.)	**Capi pagati** (n.)
2000	1.571.736	1.370.456	1.338.677	598.234	422.078	421.640
2001	1.739.863	1.464.026	1.454.936	540.842	391.987	392.016
2002	1.713.429	n.d.	1.646.462	422.878	n.d.	409.636

CAPITOLO 12

La riforma del settore lattiero

12.1 Il sistema di sostegno attuale

L'Ocm del latte e dei prodotti lattiero-caseari si è finora basata su due elementi essenziali:
a) le misure di sostegno del prezzo;
b) il regime delle quote di produzione e del prelievo supplementare.

La politica di prezzo persegue l'obiettivo della stabilizzazione del reddito ad un livello considerato soddisfacente per i produttori e si basa sulla fissazione di tre categorie di prezzi istituzionali:
- il prezzo indicativo del latte crudo;
- il prezzo di intervento per il burro;
- il prezzo di intervento per il latte scremato in polvere.

L'intervento sul burro e sul latte scremato in polvere si attua attraverso il ritiro dei prodotti quando il prezzo medio sul mercato Ue scende al di sotto del 92% del prezzo di intervento.

Il sistema delle quote di produzione e il regime del prelievo supplementare ad esso collegato perseguono l'obiettivo di un controllo quantitativo sul volume della produzione, attraverso la fissazione di un quantitativo di riferimento globale (Qrg), garantito a livello di ciascuno Stato membro, e di un quantitativo di riferimento individuale (Qri), assegnato a ciascun produttore.

Il regime delle quote latte fu introdotto nel 1984, con due obiettivi specifici: risolvere il problema delle crescenti eccedenze di produzione e contenere le spese del bilancio comunitario per il sostegno del settore (Coldiretti 2003a). Tale sistema è stato poi prorogato, in più riprese, fino al 2000.

Con Agenda 2000, la Commissione aveva stabilito di procedere ad una riforma dell'Ocm latte, da realizzarsi nell'arco di tre campagne, a partire dal 2005-06. Tale riforma avrebbe previsto:
- una riduzione del 17% del prezzo indicativo del latte e una riduzione

del 15% dei prezzi di intervento di burro e latte scremato in polvere, a partire dalla campagna di commercializzazione 2005-06;
- l'introduzione di pagamenti compensativi ai possessori di quota (Q-ri), in misura crescente da 5,75 €/t a 17,24 €/t, a partire dalla campagna di commercializzazione 2005-06;
- la concessione di *plafond* nazionali, assegnati agli Stati membri, da distribuire secondo criteri oggettivi;
- la proroga del regime delle quote fino al 31 marzo 2008;
- l'incremento globale delle quote del 2,4% (suddiviso in incremento *specifico* e *pro-rata*).

Gli unici provvedimenti immediatamente esecutivi di Agenda 2000 erano stati la proroga del regime di quote fino al 2007-08 e l'aumento globale delle quote stesse; quest'ultimo era suddiviso in un incremento *specifico* dei Qrg a favore di Italia, Spagna, Grecia, Irlanda e Irlanda del Nord da realizzarsi in due campagne (2000-01 e 2001-02) [1] e in un incremento *pro-rata* dell'1,5% a favore di tutti gli altri paesi, da effettuarsi in tre campagne a partire dal 2005-06. La vera e propria riforma prevista da Agenda 2000 sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2005-06, ma la nuova riforma del 2003 - che pure si pone nel solco di Agenda 2000 - la sostituisce integralmente.

12.2 I CONTENUTI DELLA RIFORMA

La struttura dell'Ocm appena delineata rimarrà invariata fino a tutta la campagna 2003-04. A partire dalla campagna 2004-05, invece, entrerà in vigore la riforma del settore che è stata approvata dal Consiglio dei Ministri Ue del 26 giugno 2003, come parte della riforma Fischler e che - in estrema sintesi - prevede i seguenti punti [2]:
1. il mantenimento del regime delle quote fino al 31 marzo 2015;
2. la riduzione dei prezzi istituzionali;

(1) L'incremento*specifico* è consistito nell'aumento della quota complessiva dei produttori dell'Ue di circa 1.390.000 tonnellate (+1,2%), così distribuita: Italia (+600.000 tonnellate), Spagna (+550.000 tonnellate), Irlanda (+150.000 tonnellate), Grecia (+70.000 tonnellate) e Regno Unito (+19.700 tonnellate).

(2) I nuovi regolamenti che interessano il settore lattiero-caseario sono tre. Due regolamenti sono stati varati espressamente per definire la nuova Ocm latte: il regolamento sull'organizzazione comune di mercato che riporta le modifiche al sistema dei prezzi istituzionali (Reg. (Ce) n. 1787/2003 che modifica il Reg. (Ce) n. 1255/1999); e il regolamento sul regime del prelievo supplementare (Reg. (Ce) n. 1788/2003 che sostituisce in maniera integrale il Reg. (Ce) n. 3950/1992). Il terzo regolamento (Reg. (Ce) n. 1782/2003) disciplina le disposizioni orizzontali (disaccoppiamento, modulazione e condizionalità) e la loro applicazione specifica a vari settori tra cui, appunto, il comparto lattiero-caseario.

3. la corresponsione di pagamenti diretti ai produttori per tonnellata di Qri posseduto;
4. il disaccoppiamento totale di tali pagamenti;
5. la revisione del regime di intervento per il burro.

Viene dunque prorogato il regime delle quote e del prelievo supplementare fino alla campagna 2014-15 inclusa, senza apportare alcuna modifica ai meccanismi di funzionamento. La riforma, inoltre, non prevede alcun ulteriore aumento dei Qrg nazionali, rispetto a quelli già decisi con Agenda 2000 [3], ma anzi posticipa al 2006-07 gli aumenti *pro-rata* dei Qrg (previsti da Agenda 2000) riservati agli 11 Stati membri che non avevano usufruito degli incrementi *specifici*. Per questi ultimi, l'aumento dei Qrg nazionali sarà dell'1,5%, come previsto da Agenda 2000, da realizzarsi nelle tre campagne tra il 2006 e il 2008 (+0,5% annuo). Pertanto, a partire dal 2008-09, e fino al 2014-15, i Qrg nazionali rimarranno invariati. Nella tabella 12.1 si riportano i Qrg nazionali dei 15 Stati membri così come previsto dalla riforma, dalla campagna 2003-04 a quella 2014-15.

L' elemento più innovativo della riforma è rappresentato dalla riduzione dei prezzi istituzionali e dall'introduzione di una compensazione tramite pagamenti diretti per tonnellata di quota posseduta. Rispetto a quanto era stato previsto da Agenda 2000, inoltre, la riforma viene anticipata di un anno e introduce una riduzione maggiore nel livello dei prezzi istituzionali.

Vengono ridotti i prezzi di intervento di burro e latte scremato in polvere (tabella 12.2). Per il burro la riduzione complessiva è pari al 25%, da realizzarsi in quattro campagne commerciali (dal 2004-05 al 2007-08): il prezzo di intervento partirà da 3.282 €/t nel 2003-04 per arrivare a 2.463,9 €/t nel 2007-08, rimanendo invariato negli anni successivi. Tali modifiche saranno apportate mediante variazioni annue del 7%, eccettuata l'ultima campagna, in cui la riduzione sarà del 4%. Per il latte scremato in polvere il taglio è del 15%, da 2.055,2 €/t a 1.746,9 €/t, da attuarsi in tre campagne commerciali, dal 2004-05 al 2006-07, con una diminuzione annua del 5%. Infine, il prezzo indicativo del latte è abolito; tuttavia, applicando il sistema di calcolo che consente di risalire al prezzo indicativo della materia prima partendo da quello di intervento dei due derivati, dal 2007-08 in poi si otterrebbe un calo complessivo pari al 21,9% (Comegna 2003).

(3) A differenza di quanto prospettato nelle proposte di regolamenti del gennaio 2003, dove si prevedeva un ulteriore aumento delle quote del 2% rispetto ad Agenda 2000. Costituiscono un'eccezione a tale disposizione la Grecia, che ha ottenuto un aumento di 120.000 tonnellate per le campagne 2004-05 e 2005-06, e il Portogallo, che ha beneficiato di un aumento di 50.000 tonnellate da destinare alle isole Azzorre.

Tabella 12.1
Qrg per i 15 Stati membri dal 2003-04 al 2014-15

Stati	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	dal 2008-09 al 2014-15
	(milioni di tonnellate)					
Belgio	3,31	3,31	3,31	3,32	3,34	3,36
Danimarca	4,46	4,46	4,46	4,48	4,50	4,52
Germania	27,86	27,86	27,86	28,00	28,14	28,28
Grecia	0,70	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82
Spagna	6,12	6,12	6,12	6,12	6,12	6,17
Francia	24,24	24,24	24,24	24,36	24,48	24,60
Irlanda	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40
Italia	**10,53**	**10,53**	**10,53**	**10,53**	**10,53**	**10,53**
Lussemburgo	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27
Olanda	11,07	11,07	11,07	11,13	11,19	11,24
Austria	2,75	2,75	2,75	2,76	2,78	2,79
Portogallo	1,87	1,87	1,92	1,93	1,99	1,95
Finlandia	2,41	2,41	2,41	2,42	2,43	2,44
Svezia	3,30	3,30	3,30	3,32	3,34	3,35
Regno Unito	14,61	14,61	14,61	14,68	14,76	14,83
Ue	**118,90**	**119,02**	**119,07**	**119,54**	**120,09**	**120,55**

Fonte: elaborazioni Coldiretti su dati Commissione europea.

Tabella 12.2
Il sistema dei prezzi istituzionali nel settore lattiero-caseario (Mid-term review 2003)

Campagne	prezzo intervento burro	prezzo intervento latte scremato in polvere	prezzo indicativo latte
	(€/tonnellata)		
2003-04	3.282,00	2.055,20	309,80
2004-05	3.052,30	1.952,40	abolito
2005-06	2.824,40	1.849,70	abolito
2006-07	2.595,20	1.746,90	abolito
dal 2007-08 in poi	2.463,90	1.746,90	abolito

Fonte: elaborazioni Coldiretti su dati Commissione europea.

La diminuzione dei ricavi generata dalla riduzione dei prezzi istituzionali viene in parte compensata dall'introduzione dei pagamenti diretti ai produttori lattieri, sotto forma di due tipologie di aiuto: "premi per i prodotti lattiero-caseari" e "pagamenti supplementari". Il premio per i prodotti lattiero-caseari viene calcolato sulla base delle tonnellate di Qri possedute dai produttori alla data del 31 marzo di ogni anno civile: gli importi unitari - validi per tutti gli Stati membri - sono fissati a 8,15 €/t nel 2004-05; a 16,31 €/t nel 2005-06; e a 24,49 €/t per il 2006-07 e per gli anni successivi. Occorre notare che l'erogazione del premio sarà concessa in relazione al Qrg nazionale della campagna 1999-00 (cioè prima dell'aumento di quota stabilito da Agenda 2000) e che ad ogni Stato membro viene demandata l'adozione dei provvedimenti necessari a ridurre sul proprio territorio l'importo dei Qri ammissibili al premio.

Al pagamento compensativo per i produttori lattiero-caseari si aggiunge il pagamento supplementare, erogato su base annua, svincolato dalle fluttuazioni dei prezzi di mercato e calcolato con criteri differenziati su base nazionale, stabiliti dai singoli Stati membri. Per finanziare i pagamenti supplementari, ad ogni Stato membro viene assegnata una specifica dotazione finanziaria (*envelope* nazionale) crescente dal 2004-05 al 2006-07. Per l'Italia tale importo è pari a 36,34 milioni di euro per il 2004-05, a 72,89 milioni di euro per il 2005-06, e a 109,4 milioni di euro a regime (dal 2006-07 in poi) (tabella 12.3).

Sia il premio che il pagamento supplementare corrisposti ai produttori sono soggetti alla *modulazione*, sono cioè ridotti annualmente del 3% nel 2004-05, del 4% nel 2005-06 e del 5% dal 2006-07 al 2011-12, con i meccanismi descritti nel capitolo 7.

Dal 2007-08 in poi, al termine del periodo transitorio, sarà attivato anche il disaccoppiamento totale: il pagamento diretto, infatti, sarà corrisposto in maniera del tutto indipendente dalla titolarità o meno del Qri e quindi dall'effettivo esercizio dell'attività produttiva. In altre parole, il premio e il pagamento supplementare, ricevuti per la produzione di latte nella campagna 2007-08, confluiranno nel pagamento unico aziendale.

Al pari degli altri settori, anche i pagamenti diretti previsti dall'Ocm dei prodotti lattiero-caseari (prima e dopo il disaccoppiamento totale) saranno vincolati al principio del sostegno condizionato (*condizionalità*), come illustrato nel capitolo 8.

Infine, il meccanismo di ritiro pubblico del burro viene reso simile al sistema vigente per il latte scremato in polvere, fondato sulla fissazione di limiti quantitativi per l'acquisto e sulla limitazione temporale di operatività delle agenzie di intervento. Vengono infatti introdotte restrizioni che abbassano, di fatto, il livello di garanzia di prezzo accor-

TABELLA 12.3
Envelope nazionali per singolo Stato membro

ANNI	2004-05	2005-06	dal 2006-07 in poi
	(milioni di €)		
Belgio	12,12	24,30	36,45
Danimarca	16,31	32,70	49,05
Germania	101,99	204,53	306,79
Grecia	2,31	4,63	6,94
Spagna	20,38	40,86	61,29
Francia	88,70	177,89	266,84
Irlanda	19,20	38,50	57,76
Italia	**36,34**	**72,89**	**109,33**
Lussemburgo	0,98	1,97	2,96
Olanda	40,53	81,29	121,93
Austria	10,06	20,18	30,27
Portogallo	6,85	13,74	20,62
Finlandia	8,81	17,66	26,49
Svezia	12,09	24,24	36,37
Regno Unito	53,40	107,09	160,64
Ue	**430,07**	**862,47**	**1.293,73**

Fonte: elaborazioni Coldiretti su dati Commissione europea.

dato ai produttori di burro: si tratta del contingentamento dei volumi annuali che possono essere oggetto di acquisto da parte delle agenzie pubbliche (da 70.000 tonnellate nel 2004-05 a 30.000 tonnellate dal 2008-09 in poi), e della limitazione del periodo di apertura dei magazzini pubblici a soli 6 mesi (dal 1° marzo al 31 agosto di ogni anno).

12.3 UNA VALUTAZIONE DI SINTESI

I punti centrali della riforma sono essenzialmente due: la proroga del regime delle quote latte e la forte riduzione dei prezzi istituzionali.

Per quanto riguarda il primo punto, dopo un lungo dibattito sul futuro delle quote, la decisione è stata quella di prorogarle fino al 2015, in quanto si continua a ritenere che esse siano uno strumento indispensabile per limitare il divario tra l'offerta e la domanda nel mercato del latte e derivati, per evitare eccedenze strutturali e per raggiungere un

equilibrio del mercato. A tale riguardo occorre dire che il sistema delle quote presenta numerosi aspetti negativi, tuttavia, dal punto di vista dei produttori, è stato anche lo strumento che ha consentito al settore lattiero-caseario di mantenere un'alta redditività.

Il mantenimento dello *status quo* sarebbe stato improponibile, poiché la situazione attuale delle quote non è di facile gestione, soprattutto in Italia dove il sistema ha incontrato tante difficoltà di funzionamento. Tuttavia, optare per una radicale abolizione delle quote avrebbe potuto rappresentare un salto nel buio. Di fronte ad alternative così problematiche, l'itinerario proposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio appare dunque ragionevole: proseguire la via intrapresa con Agenda 2000, anticipandone e rafforzandone l'attuazione, e mantenere il regime delle quote nel medio periodo (Coldiretti 2003a e 2003b). Si tratta, in sostanza, di un passaggio progressivo dal sostegno dei prezzi a quello del reddito, con una gradualità che è opportuna, soprattutto in un settore caratterizzato da alti investimenti come quello lattiero-caseario. Infatti, la repentina eliminazione delle quote e la conseguente liberalizzazione del mercato avrebbero potuto creare forti incertezze per le imprese impegnate in processi di investimento e di ristrutturazione. Inoltre, gravi rischi si sarebbero potuti manifestare per la produzione nelle zone del Centro-Sud Italia e per le aziende delle zone montane e svantaggiate.

In merito alla seconda questione - la riduzione dei prezzi istituzionali - se è vero che essa potrebbe generare problemi di natura economica per le imprese agricole, è anche vero che si tratta di una operazione necessaria per liberalizzare il mercato e rendere più competitiva la produzione interna, anche in vista dell'allargamento dell'Ue. Sarà quindi compito dell'*envelope* nazionale e delle politiche per lo sviluppo rurale - che avranno in futuro maggiori dotazioni finanziarie - assicurare la permanenza della zootecnia da latte nelle zone svantaggiate, in particolare in quelle di montagna.

Un'attenta riflessione va fatta in merito al rapido passaggio dal sostegno di prezzo all'aiuto disaccoppiato al reddito. Questo mutamento, che per il settore cerealicolo è avvenuto in dodici anni, nel caso del latte potrebbe generare effetti inattesi, anche perché l'aiuto unico per azienda andrebbe abbinato alla superficie ammissibile, senza nessun legame con la produzione lattiera. Quando la riforma andrà a regime, il disaccoppiamento porterà ad un elevato valore dei diritti all'aiuto, con un basso sostegno sulla produzione lattiera. Ciò dovrebbe spingere verso un maggiore orientamento al mercato e verso una migliore allocazione della produzione, ma potrebbe incentivare l'abbandono della produzione nelle zone meno competitive. In questo quadro, sarebbe forse opportuno mantenere accoppiati i pagamenti diretti dell'*envelope* per l'intera dura-

ta del periodo transitorio, per collaudare il cambiamento con una maggiore gradualità soprattutto nelle zone montane e svantaggiate.

In sintesi, si può confermare il giudizio già anticipato al momento della presentazione delle proposte finali di riforma da parte della Commissione: si tratta, nel caso del latte, di una riforma conservatrice e innovativa allo stesso tempo (Coldiretti 2003a). È conservatrice, in quanto proroga il sistema delle quote fino al 2015, senza apportare modifiche al regime né aumentare i Qrg rispetto a quanto aveva già previsto Agenda 2000. In questo senso, la riforma presenta l'indubbio vantaggio di fornire certezze ai produttori per i prossimi dieci anni, consentendo di programmare e ammortizzare gli investimenti e di ristrutturare gradualmente la produzione lattiera in un orizzonte temporale di medio periodo. D'altra parte, la riforma è innovativa, se non altro perché riduce i prezzi istituzionali in modo rilevante. Questo evento dovrebbe accelerare la ristrutturazione del settore e consentirne un maggiore orientamento al mercato. Infine, è opportuno tenere presente che gli effetti della riforma per l'Italia saranno ulteriormente "ammorbiditi" dalla presenza di una produzione lattiera fortemente integrata con le filiere territoriali, orientate alla produzione di formaggi tipici; da questo punto di vista è rilevante l'impegno ad estendere la protezione dei marchi comunitari in sede Wto (Coldiretti 2003a e 2003b).

12.4 Le scelte da fare sul piano nazionale

Alla luce di quanto sin qui ricordato, la nuova Ocm-latte lascia ai singoli Stati membri una certa discrezionalità nell'applicazione della riforma, in materia di:

- determinazione dei Qri "ammissibili" ai fini del calcolo del premio per i prodotti lattiero-caseari;
- disaccoppiamento;
- erogazione dei "pagamenti supplementari".

È tempo di discutere su cosa fare e di presentare proposte operative.

12.4.1 Riduzione del Qrg nazionale al livello 1999-00 ai fini del calcolo dei "pagamenti supplementari"

La distinzione tra Qri "ammissibili" e "non ammissibili" al premio nasce dall'art. 95 del regolamento orizzontale, dove si stabilisce che l'erogazione del premio sarà concessa in relazione al Qrg nazionale della campagna 1999-00 (cioè prima dell'aumento di quota stabilito da Agenda 2000) e che ad ogni Stato membro viene demandata l'ado-

zione dei provvedimenti necessari ad identificare sul proprio territorio i Qri "ammissibili". Il premio è infatti corrisposto per tonnellata di Qri disponibile in azienda alla data del 31 marzo di ogni anno, ma il Qrg di ogni Stato membro non può eccedere la quota nazionale a disposizione nel 1999-00. Tale Qrg è pari, per l'Italia, a 9.930.060 tonnellate, ovvero 600.000 tonnellate di meno (-5,7%) rispetto al Qrg attuale (10.530.060 tonnellate). Si tratta, quindi, di ridurre le quote assegnate agli allevatori italiani, per rientrare in tale vincolo.

Una prima e più semplice opzione sarebbe il taglio lineare del 5,7% di ciascun Qri, in modo da realizzare il "rientro in quota" necessario ai fini della corresponsione del premio. In alternativa, si potrebbe procedere all'identificazione di determinate categorie di produttori da esentare parzialmente o totalmente dal "taglio". A tal riguardo, è opportuno ricordare che esiste una casistica piuttosto variegata di scelte (produttori che hanno subìto in passato il "taglio" della quota B, giovani allevatori, imprese collocate in aree montane e svantaggiate) già collaudate dalle Regioni per la distribuzione delle quote (tra l'altro, anche delle 600.000 tonnellate aggiuntive previste da Agenda 2000). A tali scelte, tuttavia, se ne potrebbero affiancare di nuove per ampliarne il ventaglio: ad esempio, si potrebbe optare per esentare dal taglio coloro che hanno acquistato nuove quote negli ultimi anni. In ogni caso, non sembra opportuno porre troppa enfasi su questo aspetto della riforma, certamente meno rilevante delle scelte da compiere sul versante dei pagamenti supplementari: con questo spirito, dunque, potrebbe essere accettabile la semplice opzione di riduzione lineare delle quote.

12.4.2 Disaccoppiamento

La nuova Ocm stabilisce che il disaccoppiamento diventi obbligatorio dal 2007-08, pur lasciando agli Stati membri la possibilità di anticiparne l'introduzione sin dal 2005-06 (art. 62 del regolamento orizzontale). In altre parole, ciascun paese ha la facoltà di decidere che gli importi per gli aiuti diretti ("premi" e "pagamenti supplementari") siano inclusi, parzialmente o totalmente, nei pagamenti unici aziendali dal 2005-06 in avanti. È appena il caso di ricordare le notevoli difficoltà che ha avuto l'Italia nel gestire il sistema delle quote sul territorio nazionale, e il travagliato percorso legislativo che ha portato - in tempi recenti - all'approvazione della legge per l'applicazione del regime comunitario delle quote latte (L. n. 119/2003 e successivi decreti applicativi). Non sembra dunque opportuno introdurre il disaccoppiamento prima del 2007-08, per lasciare al settore lattiero-caseario italiano il tempo di consolidare l'applicazione della nuova legislazione nazionale.

12.4.3 Pagamenti supplementari

La nuova Ocm lascia agli Stati membri la possibilità di identificare i criteri oggettivi per ripartire la dotazione finanziaria dell'*envelope* nazionale tra i pagamenti supplementari da erogare ai produttori lattieri di ciascuno Stato. Tali criteri dovranno assicurare un equo trattamento a tutti i produttori ed evitare, al tempo stesso, distorsioni del mercato e della concorrenza. Come già ricordato, l'*envelope* per l'Italia è pari a 36,34 milioni di euro per il 2004-05, a 72,89 milioni di euro per il 2005-06, e a 109,4 milioni di euro a regime (anni dal 2006-07 in poi).

Anche in questo caso, si potrebbero presentare e discutere molteplici opzioni. La proposta che segue si basa sull'idea di dividere l'*envelope* in tre componenti: la prima riguarda la compensazione dei produttori in possesso di Qri "non ammissibili" ai fini del calcolo del premio per i prodotti lattiero-caseari, ovvero di coloro che subiscono il taglio dei Qri per consentire di adeguare il Qrg nazionale al livello del 1999-00 (pre-Agenda 2000), così come previsto dall'art.95 del regolamento orizzontale (paragrafo 12.4.1). Da un semplice calcolo [4] si ricava che tale compensazione dei "produttori tagliati" richiede il 13,4% dell'*envelope*, ovvero un *plafond* di 4,89, 9,78 e 14,69 milioni di euro, rispettivamente per il 2004-05, 2005-06 e dal 2006-07 in poi. Ne deriva che la dotazione finanziaria per erogare i pagamenti supplementari (residuo da distribuire) ammonterebbe a 31,45, 63,11 e 94,64 milioni di euro, rispettivamente per il 2004-05, 2005-06 e a regime (tabella 12.4).

Una seconda componente dell'*envelope* (dotazione finanziaria residua dopo aver detratto la prima componente) potrebbe essere destinata a finanziare solo pagamenti supplementari per alcune categorie di produttori lattieri, avendo cura di non indurre distorsioni del mercato e della concorrenza. Una valida opzione potrebbe essere l'erogazione di pagamenti supplementari agli allevatori che operano in zone montane o svantaggiate: trattandosi, infatti, di aziende i cui costi di produzione risultano più elevati rispetto alle aziende di pianura (tabella 12.5), si potrebbe concedere loro un maggior ammontare di aiuti diretti, pur rispettando il principio di equità e il vincolo della concorrenza richiesti dalla riforma. Ipotizzando di erogare un aiuto pari a 10 €/t di Qri per i produttori delle zone montane e pari a 5 €/t di Qri per quelli delle zone

(4) Il "premio" ammonta a 8,15 €/t nel 2004-05, a 16,31 €/t nel 2005-06 e a 24,49 €/t a regime. Per compensare le 600.000 tonnellate di quota di cui si deve ridurre il Qrg occorrono dunque: 8,15 €/t x 600.000 t = 4,89 milioni di euro nel 2004-05, pari, appunto, al 13,4% dell'*envelope* per quell'anno; 16,31 €/t x 600.000 t = 9,78 milioni di euro nel 2004-05, di nuovo pari al 13,4% dell'*envelope* per quell'anno; 24,49 €/t x 600.000 t = 14,69 milioni di euro dal 2006-07 in poi, ancora pari al 13,4% dell'*envelope* a regime.

svantaggiate, la situazione sarebbe quella riassunta nella tabella 12.6.

Si noti che, con i livelli di aiuti supplementari fin qui ipotizzati, anche dopo aver compensato i "produttori tagliati" (prima componente dell'*envelope*) ed erogato pagamenti supplementari ai produttori delle zone montane e svantaggiate (seconda componente), rimarrebbe un ulteriore residuo da distribuire. Tale residuo costituisce la terza componente dell'*envelope,* che potrebbe essere ripartita tra le Regioni, le quali, a loro volta, potrebbero procedere a specifiche ripartizioni secondo proprie scelte strategiche; oppure, essa potrebbe essere ripartita in misura lineare tra tutti i titolari di quota (tabella 12.6).

TABELLA 12.4
Ipotesi di ripartizione dell'envelope nazionale (prima componente): compensazione dei "produttori tagliati"

CAMPAGNE	TOTALE ENVELOPE DISPONIBILE	PLAFOND PER COPRIRE IL "TAGLIO" DEI QRI	RESIDUO DISPONIBILE
	(milioni di €)		
2004-05	36,34	4,89	31,45
2005-06	72,89	9,78	63,11
dal 2006-07 in poi	109,33	14,69	94,64

Fonte: elaborazioni Coldiretti su dati Commissione europea.

TABELLA 12.5
Comparazione dei costi medi di produzione del latte tra zone montane e zone di pianura

	MONTAGNA (€/100 litri)	PIANURA (€/100 litri)	DIFFERENZA % TRA MONTAGNA E PIANURA (%)
Costi espliciti	30,96	25,74	16,90
- di cui costi per alimentazione	12,25	13,11	-7,00
- di cui altre spese allevamento	2,00	1,75	12,50
Indennità compensativa	0,77	0,00	100,00
Costi netti (costi espliciti - indennità compensativa)	30,19	25,74	14,70

Fonte: elaborazioni Coldiretti su dati Rica-Inea.

TABELLA 12.6
Ipotesi di ripartizione dell'envelope nazionale (seconda e terza componente): privileggiare i produttori delle zone montane e svantaggiate e poi lasciare il residuo alle Regioni, oppure ripartirlo linearmente

	PRIVILEGIARE I PRODUTTORI DELLE ZONE MONTANE E SVANTAGGIATE E LASCIARE IL RESIDUO ALLE REGIONI			PRIVILEGIARE I PRODUTTORI DELLE ZONE MONTANE E SVANTAGGIATE E RIPARTIRE IL RESIDUO LINEARMENTE TRA TUTTI I PRODUTTORI		
	2004-05	2005-06	dal 2006-07 in poi	2004-05	2005-06	dal 2006-07 in poi
Residuo disponibile (milioni di €)	31,45	63,11	94,64	31,45	63,11	94,64
Produttori zone montane						
Qri (t)	1.861.244	1.861.244	1.861.244	1.861.244	1.861.244	1.861.244
Pagamento supplementare (€/t)	10	10	10	10,92	13,93	16,92
Addebito sull'*envelope* nazionale (milioni di €)	18,6	18,6	18,6	20,3	25,9	31,5
Produttori zone svantaggiate						
Qri (t)	626.761	626.761	626.761	626.761	626.761	626.761
Pagamento supplementare (€/t)	5,00	5,00	5,00	5,92	8,93	11,92
Addebito sull'*envelope* nazionale (milioni di €)	3,1	3,1	3,1	3,7	5,6	7,5
Produttori zone pianura						
Qri (t)	0	0	0	8.042.055	8.042.055	8.042.055
Pagamento supplementare (€/t)	0	0	0	0,92	3,93	6,92
Addebito sull'*envelope* nazionale (milioni di €)	0	0	0	7,4	31,6	55,7
Residuo per le Regioni (milioni di €)	9,7	41,4	72,9	0	0	0

Fonte: elaborazioni Coldiretti su dati Agea.

CAPITOLO 13

Le Ocm sotto riforma

Come deciso in occasione dell'accordo di Lussemburgo del giugno 2003, che ha chiuso la revisione di medio termine della Pac, nel settembre dello stesso anno la Commissione ha presentato una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo (Commissione europea 2003a) contenente le linee guida della sua proposta di riforma delle organizzazioni comuni di mercato (Ocm) di olio d'oliva, tabacco, zucchero e cotone. Due mesi dopo, la Commissione ha presentato le proposte di Regolamento di riforma per le Ocm olio d'oliva, cotone e tabacco (Commissione europea 2003b), mentre per lo zucchero, il cui regime attuale di sostegno resterà comunque in vigore sino al termine della campagna 2005-06, i tempi per la riforma saranno più lunghi.

Di seguito analizzeremo gli elementi più importanti delle proposte di riforma della Commissione per le tre Ocm che toccano più da vicino gli interessi del nostro paese; presenteremo inoltre lo stato del dibattito e le questioni negoziali aperte più rilevanti.

13.1 Olio d'oliva

13.1.1 L'olivicoltura in Italia e l'attuale regime degli aiuti

Le aziende olivicole italiane sono oltre 1 milione e 200 mila: quasi un'azienda su due produce olive. La produzione lorda vendibile di olio d'oliva rappresenta circa il 5% della produzione vendibile complessiva dell'agricoltura italiana; essa è fortemente concentrata sotto il profilo territoriale: due regioni - Puglia e Calabria - producono da sole quasi i 3/5 dell'olio d'oliva prodotto in Italia; sette regioni - le prime due più, nell'ordine, Sicilia, Campania, Abruzzo, Lazio e Toscana - ne producono oltre il 90%. L'olio d'oliva prodotto in Italia costituisce cir-

ca il 30% dell'olio d'oliva prodotto nell'Unione Europea e il 20% della produzione mondiale. Da alcuni anni, l'Italia ha ceduto alla Spagna - che rappresenta il 50% circa della produzione dell'Unione Europea e il 30% della produzione mondiale - lo scettro di primo produttore mondiale di olio d'oliva. Gli altri maggiori produttori sono, nell'ordine, Grecia, Tunisia, Siria, Marocco e Turchia.

L'attuale regime comunitario di sostegno prevede i seguenti strumenti:

- un "aiuto alla produzione" pagato alle aziende olivicole, proporzionale alla quantità di olio prodotta e soggetto ad un meccanismo di stabilizzazione della spesa basato su quantitativi nazionali garantiti (Qng);
- aiuti allo stoccaggio privato in presenza di una caduta del prezzo di mercato dell'olio;
- "restituzioni alla produzione", pagate ai produttori di prodotti trasformati contenenti olio d'oliva;
- sussidi all'esportazione (nel linguaggio della Commissione "restituzioni all'esportazione"); il loro uso, peraltro, è stato sospeso nella primavera del 1998;
- tariffe all'importazione (la cui capacità di proteggere il mercato interno è mitigata dall'esistenza di accordi di importazione su base preferenziale con Algeria, Libano, Marocco,Tunisia e Turchia).

Negli ultimi anni, la spesa comunitaria per l'olio d'oliva è stata di poco superiore ai 2.300 milioni di euro (poco meno del 6% della spesa complessiva dell'Unione Europea per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) e l'aiuto alla produzione ne ha assorbito oltre il 95%. La spesa comunitaria per gli aiuti alla produzione erogati in Italia è pari a poco più del 30% di quella complessiva, e oscilla attorno al 15% del totale dei pagamenti in Italia della sezione Garanzia del Feoga, cioè del totale dei pagamenti derivanti dall'applicazione delle politiche di mercato.

13.1.2 Le proposte di riforma della Commissione

Gli elementi principali della proposta di riforma della Commissione possono essere così riassunti:

1) Sono aboliti l'aiuto alla produzione, le restituzioni alla produzione e le restituzioni all'esportazione. È invece mantenuto il regime di aiuti allo stoccaggio privato.
2) Viene introdotto un pagamento, disaccoppiato dalla quantità prodotta, che confluisce nel nuovo regime di pagamento unico aziendale introdotto con la riforma Fischler, pari al 60% della media

dell'aiuto alla produzione ricevuto da ciascuna azienda nel periodo di riferimento (annate 2000-01, 2001-02 e 2002-03) [1]. Per motivi di equità e allo scopo di semplificare le procedure amministrative, ai produttori la cui superficie olivetata media nel periodo di riferimento era inferiore a 0,3 "ettari ad olivo Sig-equivalenti" - cioè calcolati sulla base delle informazioni relative all'azienda contenute nel Sig [2] (sistema informativo geografico) - verrà invece pagato l'intero importo degli aiuti ricevuti in media nel periodo di riferimento.

3) La parte rimanente della spesa nazionale media per l'aiuto alla produzione, nel triennio di riferimento, pari al 40% degli aiuti alla produzione pagati in media - per l'Italia 272,05 milioni di euro - resterà al paese e andrà a costituire una *envelope* nazionale destinata all'introduzione di un *aiuto per gli oliveti*, con l'obiettivo di garantire la cura di oliveti di particolare valore ambientale o sociale. Tale aiuto sarà disaccoppiato dalla quantità prodotta e concesso per "ettaro ad olivo Sig-equivalente" per un ammontare differenziato sulla base di «criteri ambientali e sociali, compresi aspetti legati al paesaggio e alla tradizione sociale». Ciascun paese non potrà prevedere più di 5 tipi di oliveti (e di aiuti unitari), in base a criteri di definizione oggettivi. L'aiuto non potrà comunque superare il costo di manutenzione dell'oliveto, escluse le spese per la raccolta delle olive. Esso può essere concesso:
   a) solo per gli impianti antecedenti il 1° maggio 1998, o realizzati successivamente per rinnovare impianti preesistenti, o nell'ambito di programmi approvati dalla Commissione;
   b) se l'aiuto dovuto supera i 50 euro;
   c) a condizione che il numero di piante non sia diverso per più del 10% da quello risultante dal Sig al 1° gennaio 2005;
   d) se l'oliveto è mantenuto nelle condizioni che giustificano la sua collocazione nello specifico tipo di oliveto per il quale riceve l'aiuto [3].

(1) Al contrario del pagamento unico aziendale derivante dalla riforma delle organizzazioni comuni di mercato toccate dalla riforma del giugno 2003, il pagamento disaccoppiato per i produttori di olio d'oliva verrà applicato comunque a partire dalla campagna 2004-05; senza, cioè, che gli Stati membri abbiano la possibilità di rinviarne l'introduzione.

(2) Le modalità di calcolo degli "ettari ad olivo Sig-equivalenti" non sono ancora state definite; peraltro, l'Italia è l'unico Stato membro ad aver effettivamente realizzato il Sig.

(3) È il caso di sottolineare che il meccanismo proposto determinerà per molte imprese, localizzate nelle aree associate ad un più alto *aiuto all'oliveto* per ettaro, un sostegno complessivo maggiore di quello associato all'attuale regime di aiuti, e questo anche nel caso di cofinanziamento della quota massima di risorse consentita per i programmi delle organizzazioni degli operatori del settore (vedi punto 4).

4) Gli Stati membri potranno destinare fino al 10% della somma contenuta nella *envelope* nazionale (quindi, in Italia, fino a 27,2 milioni di euro l'anno [4]) al cofinanziamento comunitario di programmi triennali, realizzati da organizzazioni riconosciute di operatori del comparto. Alle quattro aree di intervento per i programmi, previste dall'art. 4 del Reg. (Ce) n. 1334/2002 ne viene ora aggiunta una quinta, relativa alle «attività di diffusione di informazioni sulle attività delle organizzazioni con l'obiettivo di migliorare la qualità degli oli d'oliva».
5) Il sostegno alle associazioni e alle organizzazioni dei produttori, per le attività da esse svolte per la gestione dell'aiuto alla produzione, sarà cancellato (le attività avranno termine con la campagna 2003-04). Le attività delle agenzie ispettive avrà termine il 31 ottobre 2005; da questa data, i controlli relativi all'applicazione delle politiche comunitarie per l'olio d'oliva saranno realizzati in maniera analoga a quelli relativi agli altri aiuti e finanziamenti comunitari.

La decisione finale del Consiglio sulla riforma dell'Ocm per l'olio d'oliva dovrebbe avere luogo prima dell'estate 2004.

13.1.3 Alcune considerazioni sulla proposta della Commissione

La proposta della Commissione costituisce una riforma radicale delle politiche di settore per l'olio d'oliva. Si tratta di una riforma che va, con determinazione, verso l'auspicata rimozione delle forti distorsioni determinate dall'attuale regime di aiuti, con un deciso riorientamento al mercato delle scelte delle imprese olivicole, tanto nel breve-medio periodo (in relazione a quanto, come e quale qualità di olio produrre) che nel lungo (in relazione al rinnovo e all'ammodernamento degli impianti).

Inoltre, il regime di aiuti proposto mantiene invariato l'ammontare di risorse finanziarie comunitarie complessivamente impiegate a sostegno dell'olivicoltura italiana, nonostante le forti pressioni della Spagna per una redistribuzione della spesa tra i paesi, per tener conto della forte crescita produttiva registrata in quel paese anche dopo la "riforma ponte" del 1998; pressioni che avevano determinato in Italia legittime preoccupazioni.

A ciò si aggiungono altri importanti aspetti positivi del nuovo regi-

(4) Contro i circa 16 delle misure analoghe previste dal Reg. (Ce) n. 1334/2002; considerato il necessario cofinanziamento nazionale delle spese previste dai programmi, l'aumento delle risorse disponibili per finanziarli è evidentemente ancora più ampio.

me. Esso, infatti, rende uniforme negli anni, e non aleatorio, il flusso di risorse finanziarie che arriva alle imprese olivicole; introduce la possibilità di differenziare il sostegno alle imprese, sulla base dell'importanza delle diverse olivicolture dal punto di vista sociale e per la conservazione dell'ambiente e del paesaggio; semplifica radicalmente le procedure di applicazione delle politiche comunitarie di settore (nonostante qualche problema, non marginale, da risolvere in fase di avvio); prevede la possibilità di una crescita delle risorse comunitarie destinate al cofinanziamento di interventi integrati di "filiera", progettati e gestiti dagli operatori del comparto in forma associata.

Ciò non vuol dire che la proposta della Commissione non presenti elementi che generano preoccupazione e che, dunque, dovrebbero essere attentamente valutati da parte italiana e, in sede di approvazione dei Regolamenti, da parte del Consiglio. In particolare, si possono richiamare i seguenti punti.

La riforma in discussione non comprende azioni a sostegno dei necessari interventi di ristrutturazione degli oliveti nelle imprese più orientate al mercato, la cui realizzazione è ora resa economicamente possibile dal disaccoppiamento degli aiuti dalla quantità prodotta, che ha rimosso il forte disincentivo costituito dall'aiuto alla produzione. Le ristrutturazioni potrebbero essere finanziate utilizzando una parte delle risorse destinate, nella proposta attuale, all'*aiuto all'oliveto*. Le aree di intervento dei programmi delle organizzazioni degli operatori del settore appaiono definite in maniera ancora troppo vaga, tale da poter pregiudicare l'efficacia della consistente spesa comunitaria e nazionale a sostegno di tali azioni. Inoltre, la quota dell'aiuto alla produzione trasformata in aiuto disaccoppiato - cioè il 60% - appare, tutto sommato, troppo bassa.

Sul versante finanziario, la proposta della Commissione prevede un risparmio annuo per il bilancio comunitario di 43 milioni di euro [5] che, invece, potrebbero essere destinati ad accrescere le risorse dell'aiuto disaccoppiato, delle *envelope* nazionali, o degli eventuali aiuti alla ristrutturazione degli impianti. L'ammontare dell'importo minimo per l'erogazione dell'*aiuto all'oliveto* proposto dalla Commissione - 50 euro - potrebbe essere innalzato (portandolo, ad esempio, a 100 euro), col risultato di alleggerire ulteriormente le procedure di applicazione del nuovo regime e di aumentare le risorse disponibili per le altre imprese, senza peraltro determinare effetti economici significativi sulle imprese tagliate fuori dall'aiuto.

(5) Si tratta dei risparmi determinati dall'eliminazione delle restituzioni all'esportazione, delle restituzioni alla produzione e del finanziamento delle agenzie di controllo nazionali.

Non conoscendo i parametri oggettivi - sociali e ambientali - per l'individuazione, da parte degli Stati membri, delle diverse tipologie di oliveti e per l'applicazione dell'*aiuto all'oliveto*, è difficile tentare di valutarne la possibile efficacia. La marcata differenziazione degli aiuti e/o l'esclusione dagli aiuti di una fetta significativa dell'olivicoltura del paese (anche se quest'ultima eventualità appare, per la verità, piuttosto improbabile) avrebbe un forte effetto redistributivo degli aiuti tra le aziende, con la penalizzazione delle imprese più intensive, collocate nelle aree a migliore dotazione qualitativa di risorse e più orientate al mercato. All'estremo opposto, una scarsa differenziazione degli aiuti unitari, pagati per le diverse tipologie di oliveti, e l'inclusione della totalità dell'olivicoltura del paese nelle tipologie previste potrebbero compromettere, per le aziende delle aree marginali, l'incentivo economico necessario al mantenimento in vita di un'olivicoltura di pregio dal punto di vista ambientale o sociale, la cui sopravvivenza non sarebbe giustificata sulla mera base dei risultati economici conseguiti dalle imprese.

Sul fronte del regime d'importazione, la proposta di introdurre la sospensione della protezione tariffaria, nel caso in cui i prezzi interni eccedano per tre mesi il 160% dei prezzi a livello dei quali scatta l'opportunità di concedere aiuti allo stoccaggio privato (per l'olio d'oliva extra-vergine 177,9 €/q), appare fortemente penalizzante e in evidente contrasto con la strategia di progressivo riorientamento al mercato dell'olivicoltura europea, che, invece, punta al miglioramento della qualità e alla copertura dei maggiori costi di produzione, proprio grazie ad un incremento dei prezzi di mercato.

Infine, esiste un'altra questione importante sulla quale è necessario riflettere con attenzione: la possibilità che l'Italia decida di "regionalizzare" l'ammontare unitario (per ettaro di superficie ammissibile) del pagamento unico aziendale. Una scelta di questo tipo comporterebbe una forte redistribuzione dell'aiuto tra le imprese agricole; è ragionevole attendersi che in molte aree le aziende olivicole si troverebbero tra quelle penalizzate.

In un'ottica esclusivamente settoriale, se si decidesse di intraprendere la strada della regionalizzazione dell'aiuto unitario, le imprese olivicole, contrariamente a quanto sostenuto più sopra, potrebbero trovare conveniente una riduzione della quota delle risorse destinata all'aiuto disaccoppiato e un aumento, di pari entità, di quella destinata all'*aiuto all'oliveto*, puntando ad una definizione delle aree beneficiarie abbastanza ampia (pur in presenza di una differenziazione dell'aiuto unitario previsto in ciascuna area) e tale da comprendere gran parte dell'olivicoltura italiana.

13.2 Tabacco

La riforma dell'Ocm relativa al settore del tabacco si presenta come la questione più delicata del pacchetto riguardante le produzioni mediterranee.

Attualmente, in Italia sono attivi 26.700 produttori di tabacco, su una superficie di 40.000 ha. Con un limite di garanzia nazionale di 130 milioni di kg (raccolto 2002), l'Italia è il primo paese produttore comunitario di tabacco, ottavo a livello mondiale e tra i primi dieci esportatori nel mondo. La produzione di tabacco è fortemente localizzata: quasi i due terzi della produzione nazionale si concentrano in appena quattro provincie (Caserta 20%, Perugia 16%, Benevento 16%, Verona 13%). Se a queste si aggiungono altre sei provincie (Avellino 8%, Lecce 5%, Napoli 4%, Arezzo 3%, Viterbo 2% e Frosinone 1%) si arriva a coprire il 90% della produzione nazionale.

L'attuale regime dei premi (Reg. (Ce) n. 2075/1992, modificato dal Reg. (Ce) n. 1636/1998) fissa un limite di garanzia nazionale, suddiviso in limiti di garanzia specifici (per singoli gruppi varietali), sulla base dei quali è assegnata a ciascun produttore una quota di produzione individuale.

La quota di produzione individuale è assegnata su base triennale, in funzione dei quantitativi consegnati nel precedente triennio. Il premio, differente per i vari gruppi varietali (da 2,14 a 2,9 €/kg), è suddiviso in una parte fissa, erogata ai produttori indipendentemente dalla qualità, e una parte variabile (dal 32 al 45% del totale) erogata in funzione del prezzo industriale ricevuto. Il 2% del premio totale è destinato alle associazioni (miglioramento qualitativo, assistenza tecnica, tutela ambientale, ecc.) e il 3% alle azioni informative sulla dannosità del fumo. Il premio è erogato sulla base di un contratto di coltivazione tra un produttore, singolo o associato, e un'impresa di trasformazione riconosciuta.

Il problema che si pone nel caso del tabacco è politico, prima ancora che economico: come ha ricordato il commissario Fischler (Fischler 2003), l'Unione Europea, con la risoluzione del vertice di Goteborg sullo sviluppo sostenibile, si è da tempo impegnata in modo esplicito ad abolire i sussidi alla produzione di tabacco, nel quadro della lotta contro il fumo. Si tratta di sussidi particolarmente generosi, che sostengono una produzione che, senza di essi, non sarebbe competitiva. Il loro mantenimento in forma "accoppiata", anche per questo, risulta poco in linea con i principi di riorientamento al mercato della nuova Pac. La forte specificità territoriale, la circostanza che alcune delle zone di produzione si trovano in aree marginali anche dal punto di vista dello sviluppo economico complessivo, nonché la presenza di un corposo intreccio di inte-

ressi tra industria di trasformazione e produttori agricoli, alimentato da sussidi molto elevati, fanno sì che la riforma del tabacco sia una questione socialmente e politicamente sensibile.

Le proposte della Commissione per la riforma del comparto, presentate nel settembre del 2003 (Commissione europea 2003a) e poi leggermente modificate alla fine di novembre (Commissione europea 2003b), prevedono un disaccoppiamento differenziato per dimensioni aziendali e scaglionato in tre fasi, per i pagamenti relativi alle produzioni oltre le 10 tonnellate (si veda la tabella 13.1). Più precisamente, il meccanismo proposto è il seguente:

- i sussidi relativi alle prime 3,5 tonnellate di produzione sarebbero disaccoppiati subito e confluirebbero per intero nel sistema generale del pagamento unico aziendale;
- i sussidi relativi alla produzione compresa tra le 3,5 e le 10 tonnellate sarebbero anch'essi disaccoppiati subito, ma di essi solo il 75% (nella prima proposta della Commissione si parlava dell'80%) rimarrebbe agli agricoltori, mentre il restante 25% confluirebbe in un fondo per la riconversione del comparto e della relativa filiera, da gestire all'interno dello sviluppo rurale;
- i sussidi relativi a produzioni superiori a 10 tonnellate sarebbero progressivamente disaccoppiati, in tre fasi che dovrebbero corrispondere a singoli anni; al terzo anno, solo il 45% (inizialmente si era proposto il 33%) resterebbe agli agricoltori, mentre il 55% confluirebbe nel fondo per la riconversione.

La dotazione per il fondo di riconversione sarebbe costituita dalla differenza tra l'attuale dotazione complessiva di 955 milioni di euro e il complesso degli aiuti accoppiati e disaccoppiati attivati dalla riforma, che rimarrebbero agli agricoltori, oltre ai pagamenti effettuati nel quadro del programma di riscatto delle quote di tabacco. Di tale fondo, ciascuno Stato membro percepirebbe una quota pari alla differenza tra la spesa storica sostenuta nello Stato membro durante il periodo di riferimento 2000-02 e gli aiuti attivati dalla riforma, da destinarsi alle regioni produttrici di tabacco. Tale importo sarebbe parte integrante del secondo pilastro della Pac. Con questo sistema, il sostegno complessivo al settore del tabacco rimarrebbe identico al sostegno attuale.

L'attuale fondo comunitario del tabacco continuerà a sostenere iniziative di informazione, fino a quando l'aiuto accoppiato sarà disponibile. Il fondo sarà finanziato attraverso la riduzione dell'aiuto accoppiato del 4% nel 2005 e del 5% nel 2006.

Come si è detto, la Commissione non fa mistero che l'obiettivo di tale riforma, coerentemente alle indicazioni del vertice di Goteborg, è quello di mettere in liquidazione l'Ocm del tabacco. Il compromesso proposto

TABELLA 13.1.
Disaccoppiamento e riduzione scaglionata dei premi al tabacco

PAGAMENTO PER SCAGLIONE DI PRODUZIONE	PAGAMENTO ACCOPPIATO	CONVERSIONE AL PAGAMENTO UNICO	FONDO PER LA RICONVERSIONE
I[a] fase			
0 - 3,5 tonnellate	0	Integrale	Nulla
3,5 - 10 tonnellate	0	75%	25%
+ 10 tonnellate	2/3	1/6	1/6
II[a] fase			
0 - 3,5 tonnellate	0	Integrale	Nulla
3,5 - 10 tonnellate	0	75%	25%
+ 10 tonnellate	1/3	1/3	1/3
III[a] fase			
0 - 3,5 tonnellate	0	Integrale	Nulla
3,5 - 10 tonnellate	0	75%	25%
+ 10 tonnellate	0	45%	55%

Fonte: Commissione europea 2003b.

dalla Commissione sembra abbastanza ragionevole: gli agricoltori sarebbero, infatti, compensati con pagamenti disaccoppiati dalla produzione, da consolidare nel sistema del pagamento unico aziendale, di ammontare decrescente in relazione alla dimensione aziendale ma comunque molto consistenti (per i piccoli agricoltori si possono superare i 15 milioni di vecchie lire per ettaro). Le risorse finanziarie residue resterebbero comunque all'interno del comparto e finanzierebbero programmi di riconversione della filiera produttiva [6].

Nonostante ciò, la proposta ha suscitato molte proteste, particolarmente vibrate in Italia, dove si è parlato di condanna all'abbandono dei terreni oggi coltivati a tabacco e, addirittura, di 130 mila posti di lavoro in pericolo, come conseguenza della totale scomparsa della produzione di tabacco e della relativa industria di trasformazione. L'argomento è che essa, non potendo più contare su un prodotto italiano a prezzi mantenuti bassi dal generoso sussidio accoppiato alla produzione, non reggerebbe alla concorrenza internazionale. Al di là delle esagerazioni, indubbiamente esiste un problema di aggiustamento, fortemente concentrato sotto il profilo territoriale; tuttavia, esso va impostato nei termini corretti, senza demagogia, e soprattutto avendo in mente le possibili alternative.

In primo luogo, il problema non è degli agricoltori, che sarebbero

(6) La parte finale del presente paragrafo ricalca quanto scritto in De Filippis 2003a.

ampiamente ricompensati e che, nella maggioranza delle situazioni, potrebbero convenientemente riconvertirsi ad altre produzioni; in secondo luogo, buona parte del danno inferto all'industria di trasformazione sarebbe, in realtà, una riduzione di sovra-profitti derivanti dalle attuali rendite di posizione detenute, in molti casi, da realtà multinazionali, la cui difesa non può essere un argomento con cui opporsi alla riforma. Infine, non si può escludere che una parte dell'industria di trasformazione - specie nella fase della manifattura - potrebbe sopravvivere anche acquistando prodotto estero, mentre le componenti della filiera che risultassero completamente spiazzate avrebbero comunque nel fondo per la riconversione una fonte di sostegno, con cui ammorbidire gli effetti della riforma e agevolare i processi di ristrutturazione e riconversione.

Tuttavia, anche prescindendo da queste considerazioni, il vero problema definire con chiarezza le alternative alla riforma e i margini di un suo miglioramento in una trattativa ragionevole, tendente ad ottenere migliori condizioni, ma non certo orientata ad un rinvio. Tale esito, infatti, potrebbe far guadagnare un anno, forse due, ma poi significherebbe dover subire una riforma che sarebbe più dura per i produttori italiani, in quanto decisa in un contesto più sfavorevole di quello odierno.

La situazione attuale non sembra lontana dalla preoccupante evenienza appena descritta. Nonostante la Commissione abbia un po' ammorbidito le proposte relative al tabacco, i cinque paesi mediterranei produttori, Italia compresa, hanno firmato una lettera con cui annunciano la possibilità di costituire una minoranza di blocco contro la riforma; sarebbe un blocco dell'intero pacchetto riguardante le Ocm mediterranee, olio d'oliva incluso. La Commissione ha ormai presentato le sue proposte e ora la partita si gioca tutta in seno al Consiglio. Al suo interno, il rischio è che i paesi nord-europei colgano la palla al balzo e lavorino per far saltare il pacchetto mediterraneo - che considerano fin troppo generoso e privo d'interesse - ben sapendo che, tornandoci sopra di qui a un anno, in un contesto politico radicalmente mutato, sarebbe agevole ridimensionare le risorse di bilancio ad esso assegnate. E questo sarebbe davvero un esito indesiderabile.

13.3 Zucchero

13.3.1 Caratteristiche del settore e attuale regime degli aiuti

Nella Ue a quindici paesi la barbabietola da zucchero è coltivata su 1,8 milioni di ettari, rappresenta l'1,4% della superficie agricola utilizzata e circa l'1,7% della produzione agricola complessiva. Viene colti-

vata in oltre 230.000 aziende, generalmente di dimensioni maggiori della media, in termini sia di superficie che di indicatori economici. La produzione di zucchero dell'Ue si aggira intorno a 17 milioni di tonnellate ed è assicurata da 30 imprese (Commissione Europea 2003a) [7].

Sebbene lo zucchero sia prodotto in tutti gli Stati membri ad eccezione del Lussemburgo, la produzione varia significativamente da un paese all'altro. La Germania e la Francia rappresentano oltre la metà della produzione Ue, seguite dal Regno Unito e dall'Italia, ciascuno con l'8% (Inea 2002a).

Nonostante i maggiori paesi produttori di zucchero, a livello mondiale, siano anche i principali utilizzatori, lo zucchero è un prodotto largamente scambiato sui mercati internazionali, con un volume di commercio che sfiora i 40 milioni di tonnellate e rappresenta mediamente il 30% della produzione mondiale. L'Ue svolge un ruolo di primaria importanza sui mercati mondiali dello zucchero, con una quota pari al 13% della produzione, al 12% del consumo, al 15% delle esportazioni e al 5% delle importazioni. Negli ultimi anni, le quote europee relative alla produzione, al consumo e alle esportazioni sono diminuite, mentre alcuni paesi in via di sviluppo hanno assunto sempre maggiore rilevanza: oggi è il Brasile a dominare le esportazioni, con un quarto delle esportazioni mondiali (Commissione europea 2003a).

L'attuale organizzazione comune di mercato si fonda sul mantenimento di prezzi elevati sul mercato interno attraverso la protezione alla frontiera, e sulla ripartizione della capacità di produzione su tutto il territorio dell'Unione attraverso quote nazionali. In aggiunta al prezzo garantito e alla presenza di quote, il regime di sostegno per lo zucchero si caratterizza per l'autofinanziamento, da parte dei produttori (coltivatori e trasformatori), del costo di bilancio relativo allo smaltimento della produzione eccedente le quote. Il regime, entrato in vigore per la prima volta nella campagna 1968-69, nel 2001 è stato prorogato per altri 5 anni fino alla campagna 2005-06 (Reg. (Ce) n. 1260/2001). Tale regolamento imponeva anche alla Commissione di presentare, dopo due anni, una relazione sul regime Ue dello zucchero e le sue prospettive: tale relazione è contenuta nella Comunicazione del giugno 2003 che presenta gli scenari di riforma discussi più avanti.

Le quote si distinguono in quota *A* e quota *B*. La produzione entro le quote *A* e *B* può essere venduta tanto sul mercato interno che su quello mondiale e, in quest'ultimo caso, gode delle restituzioni alle esportazioni. La produzione al di fuori della somma delle quote *A* e *B* rappresenta

(7) Con i dieci nuovi Stati membri, si prevede che le superfici coltivate a barbabietola da zucchero aumentino del 30% e la produzione saccarifera del 15%.

la produzione *C*, che deve essere necessariamente smaltita sul mercato mondiale e non gode delle restituzioni alle esportazioni. Ai produttori di zucchero viene imputato l'onere dello smaltimento sui mercati esteri delle eccedenze comunitarie, mediante il pagamento di un contributo alla produzione sulla quota *A* e *B*, pari al 2% del prezzo d'intervento. Nel caso in cui le risorse così ottenute non siano sufficienti, può essere richiesto un ulteriore contributo che ricade solo sullo "zucchero *B*": in pratica, sulla produzione che ricade nella quota *B* può essere richiesto un contributo complessivo fino al 39,5% del prezzo d'intervento.

Il regime dello zucchero è stato influenzato poco dall'Accordo agricolo dell'Uruguay round. La diminuzione complessiva del sostegno interno non ha colpito lo zucchero, mentre i dazi doganali consolidati sono rimasti particolarmente elevati e l'obbligo di accesso minimo è stato rispettato grazie alle importazioni preferenziali. Soltanto il massimale sulle esportazioni sussidiate ha comportato effetti vincolanti, che hanno richiesto l'introduzione di un meccanismo di riduzione delle quote di produzione: la spesa massima relativa alle esportazioni sussidiate, infatti, si è ridotta da 779,9 milioni di Ecu dell'anno base (1986-90) a 499,1 milioni di euro dell'anno finale (2000), mentre il volume di esportazioni sussidiate è passato da 1.612.000 tonnellate a 1.273.500 tonnellate. Per la determinazione dei vincoli relativi alle esportazioni sussidiate è rilevante il fatto che non sono considerate tali le esportazioni di zucchero nel limite delle importazioni preferenziali. Ciò significa che l'Ue calcola la spesa e il volume di esportazioni sussidiate da notificare al Wto al netto di una quantità di esportazioni corrispondente allo "zucchero preferenziale", ovvero circa 1,3 milioni di tonnellate di zucchero di canna importato dai paesi Acp - cioè i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico - e dall'India, senza imporre alcun dazio. Ogni paese Acp, infatti, detiene una quota di esportazione che può offrire liberamente all'interno dell'Ue ricevendo un prezzo garantito prossimo al prezzo d'intervento.

La complessità del settore, unitamente al fatto che il regime di quote e contributi alla produzione abbiano evitato un incremento fuori controllo della spesa a carico del bilancio comunitario hanno contribuito a far sì che il settore saccarifero sia sempre riuscito ad evitare una riforma radicale. La Commissione europea (Commissione europea 2003a), però, individua vari fattori che rendono ormai imprescindibile una svolta della politica comunitaria dello zucchero. In primo luogo, esiste il problema dell'incoerenza tra l'attuale politica dello zucchero e i principi fondamentali della riforma della Pac già avviata in altri settori, ossia l'avvicinamento dei prezzi europei ai prezzi mondiali e il passaggio ad un sistema di sostegno al produttore anziché alla produzione.

In secondo luogo, particolarmente rilevanti per l'Ocm zucchero saranno gli effetti dell'iniziativa *Everything but Arms* (Eba), con la quale l'Ue ha emendato lo Schema di preferenze generalizzate. L'accordo prevede l'estensione dell'accesso a dazio zero e senza quota a tutti i prodotti, escluse le armi, che hanno origine nei paesi meno avanzati (Pma): [8] nel caso dello zucchero, comunque, la piena liberalizzazione avverrà solamente a partire dal 1° settembre 2009. Dopo tale data si possono prevedere tre tipi di reazioni da parte dei Pma: riorientamento verso l'Unione delle esportazioni fino ad allora destinate ad altre aree del mercato mondiale; operazioni di arbitraggio che riorientino verso l'Unione la produzione locale, alla quale si sostituirebbe, per il consumo interno, zucchero acquistato sul mercato mondiale; aumento della capacità produttiva dei paesi più competitivi (Mozambico, Sudan) allo scopo di approvvigionare il mercato europeo.

Infine, sebbene il risultato finale dei negoziati multilaterali in ambito Wto sia ancora incerto e lontano, il regime comunitario dello zucchero dovrà risultare compatibile con le condizioni previste da un accordo che, con ogni probabilità, imporrà una più o meno sensibile riduzione tariffaria e una sostanziale riduzione (se non addirittura eliminazione) dei sussidi all'esportazione.

La prossima Ocm dovrà dunque confrontarsi con una maggiore pressione sul mercato europeo da parte dei prodotti concorrenti, a seguito di un'inevitabile riduzione dei prezzi interni legata alla diminuzione della protezione esterna, al calo delle possibilità di esportazione con sussidi e all'aumento consistente delle importazioni preferenziali.

13.3.2 Gli scenari di riforma considerati dalla Commissione

Per conseguire gli obiettivi e rispettare i vincoli della possibile riforma, la Commissione europea ha individuato tre scenari che si distinguono per gli strumenti di regolazione del mercato utilizzati (prezzi o quote), per la diversità delle nuove situazioni di equilibrio e per l'entità degli effetti sulle diverse categorie di operatori.

Lo scenario *status quo*, ossia della politica immutata, è caratterizzato da un livello di prezzi elevato e si basa su una regolamentazione del mercato effettuata attraverso lo strumento delle quote. Esso può essere considerato lo scenario di riferimento per le opzioni alternative, in quanto consente di valutare le conseguenze di una proroga del regime vigente al di là del 2006. L'attuale organizzazione comune di mercato, basata su quote e prezzi d'intervento, rimarrebbe inalterata, mentre la

(8) Si tratta dei 48 paesi considerati i più poveri del pianeta.

situazione di mercato dovrebbe subire, nonostante tutto, una notevole evoluzione. I prezzi sul mercato comunitario, ancorché con una protezione ridotta a seguito dei negoziati in sede Wto, continuerebbero ad essere garantiti ad un livello prossimo al triplo del mercato mondiale: il costo per i consumatori resterebbe, dunque, elevato. In tali condizioni, la produzione sostenuta dal regime comunitario risulterebbe una sorta di componente residuale, conseguenza del volume di importazioni preferenziali e dell'abbassamento del sostegno alle esportazioni che dovrà essere negoziato in ambito Wto. Ciò significa che le quote di produzione dovrebbero essere adeguate (ridotte) anno per anno, in base all'andamento delle importazioni.

Il secondo scenario, ossia della *riduzione dei prezzi*, si fonda invece su una regolamentazione che esclude l'utilizzazione di controlli sulle quantità. Lo scenario presuppone il mantenimento, sul mercato interno, del livello di sostegno del prezzo compatibile con la protezione tariffaria negoziata in sede Wto. In tal modo, l'equilibrio quantitativo sul mercato verrebbe raggiunto attraverso l'adeguamento dell'offerta (europea e preferenziale) ai prezzi, in assenza di quote di produzione (perlomeno a lungo termine). Al fine di compensare, per quanto necessario, gli effetti della riduzione del prezzo della barbabietola da zucchero, sarebbe introdotto un sostegno diretto al reddito degli agricoltori, attraverso pagamenti compensativi, in linea con la logica della Pac riformata. Evidentemente, le compensazioni per gli agricoltori (nonché eventualmente quelle per i paesi Acp che beneficiano oggi di un prezzo più elevato) potrebbero comportare effetti notevoli sul bilancio. Per migliorare l'equità e ridurre il costo di bilancio, viene menzionata la possibilità che gli aiuti diretti siano concessi per un numero limitato di ettari.

La terza opzione di riforma è rappresentata dalla (totale) *liberalizzazione* rispetto al regime attuale. Ciò significa che il sistema comunitario di sostegno dei prezzi sarebbe abolito e le quote di produzione abbandonate. Di conseguenza, questa opzione implicherebbe anche la completa soppressione delle restrizioni tariffarie e dei contingenti d'importazione. Senza alcuna protezione, i prezzi interni dello zucchero scenderebbero fino al livello dei prezzi sul mercato mondiale. A tale livello, il mercato europeo resterebbe allettante solamente per gli esportatori più competitivi, come il Brasile, le cui esportazioni rimpiazzerebbero la maggior parte delle esportazioni preferenziali dei paesi Acp, dell'India e dei Pma, i cui costi di produzione sono nettamente più elevati. Anche in questo scenario, quindi, viene considerata la necessità di introdurre misure per alleviare gli effetti negativi, sui paesi in via di sviluppo, della diminuzione dei prezzi sui produttori Ue.

13.3.3 Alcune considerazioni sui diversi scenari

Al momento, è difficile fare previsioni sui tempi di un'eventuale riforma dell'Ocm per lo zucchero. I maggiori vincoli, come si è detto, vengono dagli impegni internazionali, ma l'Accordo Eba entrerà in vigore solamente nel 2009 e i negoziati multilaterali sono ancora lontani da una conclusione. Altrettanto difficile è fare una previsione puntuale sui contenuti di una riforma che andrà negoziata fra 25 paesi membri. In ogni caso, se si dovesse limitare la scelta alle tre opzioni presentate dalla Commissione, vi sono pochi dubbi che lo scenario più ragionevole sia quello della *riduzione dei prezzi*.

Lo scenario dello *status quo*, infatti, mantenendo un elevato sostegno dei prezzi, consentirebbe ai produttori meno competitivi dell'Ue di restare sul mercato e, ripartendo la produzione in tutta la Comunità attraverso le quote, continuerebbe a scoraggiare la specializzazione economica nelle regioni con un vantaggio comparato nella produzione della barbabietola da zucchero. Lo *status quo*, quindi, rappresenterebbe un grave ostacolo alla ristrutturazione del settore e al miglioramento della sua competitività.

Lo scenario della *liberalizzazione*, d'altra parte, sembra difficilmente accettabile, soprattutto da un punto di vista politico. Esso potrebbe portare a una riduzione di due terzi della produzione comunitaria, rispetto al suo livello attuale, e a una concentrazione degli approvvigionamenti da alcuni grandi paesi esportatori molto competitivi, tra i quali il Brasile detiene il maggiore potenziale d'espansione. Particolare attenzione va quindi posta all'impatto della *liberalizzazione* sulle entrate derivanti dallo zucchero per i paesi che attualmente esportano questo prodotto nell'Ue; tuttavia i paesi Acp, ai quali si applica il Protocollo dello zucchero, farebbero bene a non adagiarsi in una specializzazione produttiva resa conveniente soltanto da condizioni di accesso preferenziale che, a lungo termine, potrebbero rivelarsi insostenibili.

In conclusione, se l'obiettivo prioritario della riforma sarà quello di accrescere la concorrenza e assicurare un prezzo ragionevole agli utilizzatori, lo scenario di *riduzione dei prezzi* appare ineludibile. Soltanto l'eliminazione delle quote, infatti, consentirà di ridurre le barriere all'entrata di nuovi produttori, dando libero sfogo al potenziale dei più competitivi, che potranno conquistare le quote di mercato che si renderanno disponibili. In tale prospettiva, l'intensità, il ritmo e i mezzi d'accompagnamento previsti durante la transizione verso un nuovo equilibrio di mercato a prezzo ridotto, avranno un'influenza determinante sulla ristrutturazione e sulle prospettive di competitività a più lungo termine del settore saccarifero. Sarà necessario prevedere misu-

re volte ad agevolare la ristrutturazione dell'industria saccarifera e la riconversione delle attività nelle regioni e nelle comunità rurali maggiormente colpite, oltre all'introduzione di aiuti diretti la cui erogazione potrebbe essere eventualmente vincolata al perseguimento di obiettivi di tipo ambientale. Le maggiori incertezze riguardano la fonte di finanziamento di questi pagamenti: se il loro costo dovesse eccedere i risparmi derivanti dalla riduzione della produzione e delle esportazioni sussidiate, sarebbe molto difficile trovare risorse aggiuntive nell'ambito di un bilancio della Pac che appare sostanzialmente rigido (in termini nominali) fino al 2013 (si veda, nel seguito, il capitolo 14, par. 14.2).

CAPITOLO 14

I vincoli esterni nel medio termine: l'allargamento, il bilancio, il Wto

14.1 L'ALLARGAMENTO DELL'UE A 25 PAESI [1]

Il 1° maggio 2004 sarà operativo il quinto allargamento dell'Unione Europea che interesserà 10 nuovi Stati membri: si tratta di otto paesi dell'Europa centro-orientale (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Estonia, Lituania e Lettonia), nonché di due piccoli paesi mediterranei: Cipro e Malta. Rimangono in lista di attesa, per un eventuale ingresso nel 2007, la Romania e la Bulgaria, mentre per ciò che riguarda la Turchia, i relativi negoziati, che si preannunciano molto difficili e di esito quanto mai incerto, non inizieranno prima della fine del 2004.

Per le dimensioni dei territori e della popolazione coinvolta, nonché per le profonde differenze socio-economiche e politiche che caratterizzano i nuovi paesi aderenti, questo ampliamento dell'Ue non è confrontabile con i quattro precedenti, che hanno visto estendersi l'Unione in misura di volta in volta assai meno pronunciata. Come è noto, infatti, il passaggio dal nucleo dei sei membri fondatori (Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi) al gruppo degli attuali 15 è avvenuto in modo più graduale, dapprima con l'adesione di Danimarca, Regno Unito e Irlanda (1973), quindi della Grecia (1981), poi della Spagna e del Portogallo (1986) e infine, per ultime, di Austria, Finlandia e Svezia (1995).

Con l'attuale allargamento ai 10 nuovi Stati membri, la popolazione dell'Ue crescerà di 75 milioni di nuovi cittadini (+20%), formando un mercato di oltre 450 milioni di individui, ma l'integrazione avverrà con paesi il cui reddito pro capite è pari mediamente a meno della metà di

(1) Le considerazioni svolte in questo paragrafo sono in larga parte tratte da De Filippis (2003b) e Fugaro (2003).

quello dell'attuale Ue a 15. Trattandosi di paesi più poveri e arretrati, dove il peso dell'agricoltura è ancora relativamente molto più elevato che nei 15, l'importanza economica e sociale del settore agricolo nell'Ue a 25 crescerà in misura significativa: la superficie agricola aumenterà del 30% e, soprattutto, agli attuali 6 milioni di occupati agricoli si aggiungeranno gli oltre 3 milioni che operano nei nuovi Stati membri, con una crescita dell'occupazione nel settore primario superiore al 50%.

Non sorprende, quindi, che nel lungo negoziato che ha condotto alla definizione delle condizioni alle quali avverrà questo allargamento, l'agricoltura abbia rappresentato il dossier di gran lunga più ponderoso, per la vastità della materia, ma anche quello politicamente più complesso, soprattutto a causa delle potenziali ripercussioni sul bilancio dell'Unione. Ci si riferisce, in particolare, alle modalità di estensione della Pac e del relativo sistema di pagamenti diretti agli agricoltori dei nuovi Stati membri e, più in generale, alle condizioni di recepimento della complicata normativa riguardante il settore (quote di produzione, legislazione in materia veterinaria e fitosanitaria, sviluppo rurale, ecc.).

Per quanto riguarda i pagamenti diretti della Pac, i nuovi Stati membri vi accederanno secondo una tabella di marcia molto graduale (*phasing in*): questa prevede un'erogazione di un ammontare di aiuti, nel 2004, pari al 25% di quelli in vigore nell'Ue a 15; una percentuale che salirà al 30% nel 2005, al 35% nel 2006, al 40% nel 2007, per poi aumentare di anno in anno del 10%, fino a raggiungere il 100%, e dunque il completo allineamento, nel 2013. Inoltre, in considerazione del livello molto basso delle rese di riferimento che è stato negoziato, il valore unitario (per ettaro o per capo) degli aiuti diretti distribuiti nei nuovi Stati membri sarà sensibilmente inferiore a quello dei pagamenti ricevuti dagli agricoltori dei 15. Nel complesso, al 2013, quando la transizione sarà compiuta, i pagamenti diretti della Pac nei nuovi Stati membri mobiliteranno una spesa totale di appena 5,8 miliardi di euro, contro gli oltre 36 miliardi riservati agli agricoltori dei 15. Considerando anche le altre misure di mercato della Pac, la spesa agricola complessiva sarà pari a circa 6,5 miliardi di euro per i nuovi Stati membri, contro gli oltre 40 miliardi di quella destinata ai 15; importi che, rispettivamente, indicano, in termini di valori medi, una spesa annua per addetto agricolo di 2.000 euro nei 10, contro 7.300 euro nei 15, e una spesa annua per ettaro di 180 contro 350 euro. Forse anche in considerazione della relativa modestia di tali somme, è stata prevista la possibilità di un meccanismo di intervento nazionale (*top-up*), con il quale, durante il periodo del *phasing in* (2004-13), i governi dei nuovi Stati membri possono decidere di integrare gli aiuti comunitari attingendo ai propri bilanci nazionali e impegnandosi, comunque, a non superare mai il livello di pagamenti

diretti previsto per il 2013, anno in cui essi saranno a pieno regime.

Per la determinazione dei diritti al pagamento sono state fissate superfici e capi di riferimento, nonché quote di produzione per le Ocm che le prevedono. Tuttavia, ai nuovi Stati membri è data facoltà di scegliere se aderire al normale regime di accesso agli aiuti diretti (che prevede il regolare funzionamento del sistema integrato di gestione e controllo), o se applicare, in via provvisoria, un sistema semplificato basato su un aiuto disaccoppiato (senza obbligo di produzione) legato alla superficie agricola utilizzata. In questo caso, viene calcolata una *envelope* nazionale annua, in base alle superfici e ai capi riconosciuti, e distribuita in modo omogeneo per ogni ettaro di Sau nazionale. Si può notare, per inciso, che tale sistema è assai simile ad una versione estrema, su base nazionale, del principio di "regionalizzazione" dell'aiuto unico disaccoppiato, di cui si è parlato nel capitolo 5.

Per quanto concerne il complesso della legislazione comunitaria (*acquis* comunitario) in materia agricola, fitosanitaria e veterinaria, i nuovi Stati membri hanno da tempo intrapreso un percorso di adeguamento, posto come condizione per il loro ingresso nell'Ue. Tale percorso ha previsto, da un lato, l'obbligo di recepimento di una parte della normativa in questione prima del 1° maggio 2004 e, dall'altro, una fase di recepimento *in itinere* di altre componenti della normativa stessa, da attuarsi nel periodo successivo all'adesione.

Infine, con riferimento alle politiche di sviluppo rurale, ai nuovi Stati membri è stato concesso un aiuto finanziario aggiuntivo per un periodo transitorio (2004-06), che prevede un tasso di cofinanziamento comunitario particolarmente favorevole, che può arrivare fino all'80%. Rispetto alle misure di sviluppo rurale vigenti nell'Ue a 15, i nuovi Stati membri hanno ottenuto alcune modifiche al fine di meglio adattarle alle esigenze specifiche delle proprie aree rurali. L'obiettivo di questi adattamenti, insieme con l'approccio graduale di estensione dei pagamenti diretti della Pac, è quello di favorire e accelerare il processo di ristrutturazione economica delle zone rurali dei nuovi Stati membri, e in particolare della loro agricoltura. Infatti, tra le misure di sviluppo rurale per essi previste è stato assegnato un posto di rilievo agli aiuti per gli investimenti in azienda, in particolare nelle cosiddette "aziende di semisussistenza", nonché alle misure di ammodernamento, volte ad un rapido adeguamento agli standard produttivi e di qualità dell'Ue. A ciò si aggiunge un importante capitolo di spesa per finanziare l'assistenza tecnica agli agricoltori e alle amministrazioni incaricate della programmazione e della gestione dei fondi comunitari.

Dal punto di vista del bilancio dell'Ue, va ricordato che il Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002 aveva fissato gli stanziamenti

a favore dei paesi interessati all'allargamento per il periodo 2004-06, per quanto riguarda sia la rubrica *Agricoltura*, comprendente la Pac e lo sviluppo rurale, che le altre rubriche: *Azioni strutturali* (fondi strutturali e fondo di coesione), *Politiche interne* e *Amministrazione* (tabella 14.1).

TABELLA 14.1
Le risorse per l'allargamento per il periodo 2004-06

	STANZIAMENTI 2004-06 PER 10 PAESI CANDIDATI (MILIONI DI € A PREZZI 1999)		
	2004	**2005**	**2006**
Rubrica 1 - *Agricoltura*, di cui:	1.897	3.747	4.147
1a *Pac*	327	2032	2.322
1b *Sviluppo Rurale*	1.570	1.715	1.825
Rubrica 2 - *Azioni strutturali*, di cui:	6.095	6.940	8.812
Fondo strutturale	3.478	4.788	5.990
Fondo di Coesione	2.617	2.152	2.822
Rubrica 3 - *Politiche interne e spese transitorie*, di cui:	1.421	1.376	1.351
Politiche esistenti	882	917	952
Misure transitorie per sicurezza nucleare	125	125	125
Misure transitorie per migliorare istituzioni	200	120	60
Misure transitorie Schengen	286	286	286
Rubrica 5 - *Amministrazione*	503	558	612
Totale	**9.952**	**12.657**	**14.958**

Fonte: Consiglio europeo di Copenaghen, 12 e 13 dicembre 2002, SN 400/02.

Specie sul versante del bilancio, ma non solo su quello, l'allargamento è stato a lungo valutato in termini eccessivamente allarmistici. Prima del negoziato di adesione, e ancora durante la sua fase iniziale, si è assistito ad una sistematica drammatizzazione dei possibili effetti negativi dell'allargamento: si è parlato di un'inevitabile esplosione della spesa della Pac e della sua totale insostenibilità in una Ue a 25 paesi; di un fatale ritorno ad una stagione di ecccedenze di produzione incontrollabili provenienti dalle agricolture dei nuovi Stati membri, o comunque di una più che probabile invasione di prodotti agricoli a basso costo, che avrebbe messo in ginocchio le agricolture dei 15. Insomma, una sorta di *big bang* (proprio questo era il termine utilizzato nella pubblicistica internazionale) destinato a scuotere le fondamenta dell'edificio della Pac. Per fortuna le cose, almeno finora, stanno andando diversamente, e buona parte dell'allarmismo è rientrato nel corso del negoziato, specie dopo l'approvazione della riforma Fischler. Infatti, le preoccupazioni finanziarie fatte proprie dai paesi principali finanziatori netti della Pac, con in testa la Germania, hanno spinto per una definizione anticipata, prima

della conclusione del negoziato sull'allargamento, dei tetti di spesa per la futura Pac fino al 2013, proprio per evitare sorprese derivanti dall'allargamento. Ciò è avvenuto con il cosiddetto compromesso franco-tedesco, ratificato dal Consiglio europeo nell'ottobre del 2002, di cui molti avevano letto solo le implicazioni negative, in termini di un vincolo finanziario troppo stretto (De Filippis 2003a).

A parte le preoccupazioni finanziarie, anche l'allarmismo sul fronte produttivo e commerciale sembra eccessivo. Innanzitutto, le reali possibilità di crescita delle agricolture dei nuovi Stati membri sono probabilmente inferiori a quanto da molti ipotizzato, almeno a breve e a medio termine. Le potenzialità indubbiamente ci sono, ma vengono frenate da strozzature strutturali (canali di commercializzazione, integrazione agroindustriale, tecnologia, *know how*, necessità di adeguamento a standard di prodotto e di processo sempre più esigenti) che richiedono molto tempo per essere superate, specie rispetto alla reale capacità dei nuovi paesi di competere nei segmenti del mercato agroalimentare più dinamici e a più alto valore aggiunto.

Su questo fronte, è interessante valutare l'andamento recente del commercio agroalimentare tra l'Ue a 15 e i futuri Stati membri, in un periodo in cui gli accordi di partenariato precedenti all'adesione già prevedevano l'abbattimento delle barriere commerciali, e in cui si è manifestato un processo di convergenza dei prezzi agricoli tra vecchia e nuova Europa. L'invasione di prodotti agricoli a basso prezzo provenienti dai paesi dell'Est per ora non c'è stata; anzi, il risultato della crescente integrazione commerciale sembra stia andando a tutto vantaggio dell'Ue a 15, che nel commercio agroalimentare ha visto migliorare ulteriormente il proprio saldo attivo nei confronti dei futuri partner, specie grazie alle crescenti esportazioni di prodotti trasformati a più alto valore aggiunto. Non è difficile prevedere che tale tendenza continui anche nei prossimi anni, e che, se opportunamente assecondata, possa porre in una posizione particolarmente favorevole paesi come il nostro. L'Italia, infatti, ha un'agricoltura il cui *mix* produttivo si può definire complementare, più che competitivo, rispetto a quello delle agricolture dei nuovi Stati membri. Inoltre, i segmenti più dinamici del nostro sistema agroalimentare sono sempre più orientati verso prodotti di qualità, differenziati o trasformati, la cui domanda mostra un'elasticità, rispetto al reddito, molto alta nelle fasi intermedie di sviluppo economico, come quelle che stanno vivendo molti dei paesi di prossima adesione. In parole povere, è ragionevole supporre che i prodotti agroalimentari la cui domanda è destinata a crescere di più in questi paesi, siano proprio quelli dove l'Italia è già ben presente sul mercato, con produzioni solidamente competitive in termini di qualità, che non dovrebbero temere concorrenza di prezzo.

Se tutto ciò appare rassicurante rispetto all'allarmismo del passato, non significa certo che la partita sia chiusa: i conti, ad esempio, potrebbero cambiare in modo significativo - a sfavore dei vecchi Stati membri e anche dell'Italia - con l'entrata di Romania e Bulgaria, se essa non sarà accompagnata da un contestuale aumento della dotazione finanziaria; inoltre, bisognerà vedere come l'ingresso dei nuovi membri modificherà gli equilibri politici in seno al Consiglio e le alleanze possibili sulla Pac.

14.2 I PROBLEMI DI BILANCIO

Il vincolo di bilancio ha rappresentato un elemento costantemente presente nel dibattito che ha accompagnato la riforma della Pac e, più in generale, il processo di integrazione europea. Proprio per cercare di rendere meno incerta e turbolenta la procedura che porta all'approvazione del bilancio annuale dell'Unione, si decise di adottare un approccio pluriennale, in base al quale fissare ogni sette anni la *prospettiva finanziaria* per il periodo successivo [2]. La prospettiva finanziaria è una programmazione finanziaria pluriennale che stabilisce, nel rispetto dei massimali sulle risorse proprie attribuite all'Unione, gli importi massimi per rubrica di spesa [3] entro i quali va formulato il bilancio annuale per il periodo in questione. La prospettiva finanziaria, quindi, traduce in termini di dotazione di bilancio le priorità fissate per le politiche dell'Unione e parimenti costituisce uno strumento di disciplina e pianificazione del bilancio stesso, determinando i limiti posti al finanziamento della spesa dell'Unione. Su questa materia, il Consiglio europeo (costituito dai capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione) decide all'unanimità, sulla base di una proposta della Commissione. È necessario inoltre il consenso del Parlamento europeo, che viene dato quando esso approva un testo a maggioranza dei membri che lo compongono.

I negoziati per la definizione della prospettiva finanziaria relativa al periodo 2007-13, avviati nel febbraio del 2004, hanno una rilevanza storica, in quanto coinvolgeranno 25 Stati membri e due diverse Commissioni (l'attuale proponente e quella che si insedierà il 1° novembre prossimo). Pare opportuno, quindi, interrogarsi sul ruolo che potranno giocare le decisioni sull'evoluzione a medio-lungo termine della Pac.

(2) A partire dal 2014, la prospettiva finanziaria riguarderà un periodo di 5 anni, in modo da coincidere con il mandato della Commissione e degli eletti nel Parlamento europeo.

(3) La prospettiva finanziaria è organizzata per categorie di spesa, dette "rubriche", al fine di individuare più facilmente l'ammontare delle risorse attribuite per il perseguimento di obiettivi specifici. Ciascuna rubrica contiene un importo massimo di stanziamenti impegnabili per ciascun esercizio.

A differenza di quanto avvenuto in passato, la spesa per l'agricoltura non dovrebbe essere al centro della discussione. Nel Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2002, infatti, è stato già stabilito che le spese relative alla Pac (esclusi sviluppo rurale e misure di accompagnamento), previste intorno ai 43 miliardi di euro nel 2006, non potranno crescere ad un tasso superiore all'1% (in termini nominali) nel successivo periodo di riferimento [4]. Naturalmente, aver fissato il tetto *massimo*, in teoria non implica necessariamente che la spesa effettiva lo raggiunga, giacché essa potrebbe essere mantenuta più bassa. Qualcosa del genere accade nelle proposte della Commissione sulle direttive finanziarie per il periodo 2007-13, contenute nella Comunicazione del 10 febbraio 2004 (Commission of the european Communities 2004). Tali proposte prevedono, infatti, una piccola riduzione della spesa annuale per la Pac nel periodo 2007-13 (tabella 14.2). Come si vede, la seconda rubrica, dedicata alla "conservazione e gestione delle risorse naturali" (che include ambiente, agricoltura e pesca), potrà contare su un ammontare di risorse variabile tra 56 e 58 miliardi di euro. Al suo interno, la spesa per le misure di mercato e i pagamenti diretti della Pac è prevista in lieve riduzione, da 43,7 miliardi di euro del 2006 a poco meno di 43 miliardi del 2013; al contrario, le misure di accompagnamento e quelle per lo sviluppo rurale, facenti capo al nuovo fondo unico per lo sviluppo rurale, potranno contare su una dotazione, in forte crescita, sino a oltre 13 miliardi di euro. Complessivamente, la spesa agricola ridurrà sensibilmente l'incidenza sul bilancio comunitario, passando dall'attuale 48% al 37% nel 2013.

Nonostante una parte ingente del bilancio comunitario, proprio quella relativa alle spese della Pac, possa considerarsi già allocata, il negoziato si presenta molto difficile dopo che sei paesi, tra i maggiori contribuenti al bilancio comunitario (Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia), hanno esplicitamente chiesto alla Commissione, nel dicembre 2003, di limitare le future spese dell'Unione entro un tetto pari all'1% del Pil. Ciò rappresenterebbe un "congelamento" dei livelli di spesa attuali, mentre la Commissione vorrebbe far crescere la spesa effettiva fino all'1,15% del Pil comunitario. Quest'iltima richiesta, compatibile con il tetto massimo previsto dalla disciplina di bilancio (pari all'1,24% del Pil), consentirebbe di far crescere il bilancio dai 114,74 miliardi di euro previsti dall'attuale prospettiva finanziaria per il 2006 a 124,6 miliardi di euro nel 2007, per poi aumentare progressivamente fino a raggiungere 143,1 miliardi nel 2013.

(4) Più precisamente, si tratta della rubrica 1A del Feoga-Garanzia. Per una descrizione di come è maturato il compromesso di Bruxelles e per una discussione delle sue implicazioni, si veda De Filippis (2003a).

TABELLA 14.2
Proposta per il nuovo quadro finanziario 2007-13

	STANZIAMENTI D'IMPEGNO (IN MILIONI DI EURO AI PREZZI DEL 2004)							
	2006 (a)	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
1. Sviluppo sostenibile	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
1a. Competitività per la crescita e l'occupazione	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1b. Coesione per la crescita e l'occupazione (b)	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
di cui: Agricoltura - misure di mercato								
e pagamenti diretti Pac	*43.735*	*43.500*	*43.673*	*43.354*	*43.034*	*42.714*	*42.506*	*42.293*
Sviluppo rurale	*10.544*	*11.759*	*12.235*	*12.700*	*12.825*	*12.952*	*13.077*	*13.205*
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
4. La Ue come partner mondiale (c)	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Amministrazione (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensazioni ai nuovi Stati membri	1.041	-	-	-	-	-	-	-
Totale stanziamenti d'impegno	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450
Totale stanziamenti di pagamento (b)(c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100
Stanziamenti di pagamento in percentuale del Pnl	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Margine disponibile	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Tetto delle risorse proprie in percentuale del Pnl	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fonte: : Commission of the European Communities (2004) e Agra Europe, n. 2092, 2004.

I fondi che si renderebbero in tal modo disponibili verrebbero destinati agli investimenti in ricerca ed educazione, la cui quota è destinata ad aumentare progressivamente fino a giungere al 15% nel 2013, e alle politiche di solidarietà regionale, con un sostanziale aumento (30%) degli stanziamenti destinati alla componenente non agricola dei fondi strutturali. Gli importi allocati a quest'ultima categoria di interventi passerebbero dai 38,8 miliardi di euro nel 2006 ai 47,5 miliardi nel 2007, fino a sfiorare i 51 miliardi nel 2013. Nelle intenzioni della Commissione, tale aumento consentirebbe di rendere meno evidenti i contrasti dovuti all'ingresso di paesi con un livello di reddito pro capite nettamente inferiore a quello degli attuali membri. I nuovi entranti, infatti, hanno un reddito pro capite medio pari a circa il 40% rispetto a quello dei 15. Per colmare il divario in infrastrutture e competitività, essi riceveranno aiuti strutturali fino al 4% del loro Pil , equivalente a circa la metà delle risorse per lo sviluppo regionale e le politiche di coesione.

Va inoltre ricordato che con l'allargamento, per un semplice effetto statistico, una ventina di regioni dell'Ue a 15 non saranno più sotto la soglia del 75% del Pil medio comunitario per abitante e, di conseguenza, non saranno più classificabili come regioni dell'Obiettivo 1. Nell'ambito della prospettiva finanziaria prevista dalla Commissione, queste regioni beneficeranno tuttavia di un regime transitorio, che accorderebbe un livello di sostegno pari a circa tre quarti del livello di aiuti che sarebbe spettato loro qualora non si fosse proceduto all'allargamento.

La Comunicazione della Commissione dovrà essere discussa dal Consiglio europeo (probabilmente entro il giugno del 2004) e dal nuovo Parlamento europeo che verrà eletto dopo l'allargamento. Sulla base delle reazioni registrate, la Commissione presenterà quindi una proposta formale e, se non insorgono particolari difficoltà, si dovrebbe arrivare ad una decisione entro il primo semestre del 2005. Al momento, però, è difficile essere ottimisti sull'esito di un negoziato che parte da posizioni apparentemente inconciliabili e vede aspre contrapposizioni tra coalizioni di paesi (i contribuenti contro i beneficiari netti del bilancio Ue) e fra istituzioni dell'Unione (il Consiglio contro la Commissione e il Parlamento Europeo). Proprio per questo, va sottolineata la posizione relativamente privilegiata della Pac che, a differenza delle altre politiche europee, può già contare su di un quadro finanziario stabile e ben definito per un ampio orizzonte temporale (fino al 2013).

Si conferma ancora una volta che avere riformato la Pac nel rispetto del vincolo di bilancio appena ricordato - ed essere riusciti a farlo *prima* dell'apertura del negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-13 - sia stato estremamente positivo (De Filippis 2003c e 2003d; Coldiretti 2003b). Ciò, infatti, ha messo al riparo l'agricoltura e le relative politi-

che dai più che probabili attacchi cui sarebbero state sottoposte nella trattativa finanziaria e ha offerto agli agricoltori europei un quadro di relative certezze per il lungo periodo. La "linea direttrice" per la spesa agricola, tra l'altro, è stata fissata in termini assoluti ed è quindi protetta anche dalle incertezze legate al ciclo economico, mentre il bilancio nel suo complesso ha inevitabilmente un andamento *prociclico*, in quanto deve risultare necessariamente in equilibrio (le uscite non possono superare le entrate, ovvero l'Unione non ha possibilità di "indebitarsi" come fanno i governi nazionali) e le risorse comunitarie risultano proporzionali al Pil.

Inoltre, non va dimenticato che il mantenimento dei livelli di spesa attuali, se rappresenta un risultato sicuramente positivo nell'ambito di un bilancio con pochi margini di crescita, andrà comunque a finanziare un'Unione allargata da 15 a 25 paesi (e, a partire dal 2007, forse anche a 27 paesi). Ciò significa che la quota di spesa, di cui potrà beneficiare ciascuno dei vecchi Stati membri, è comunque destinata a ridursi. Tale riduzione risulterà ancor più probabile nella misura in cui si deciderà di procedere ad ulteriori riforme della Pac, ispirate dalla logica del disaccoppiamento - cioè di pagamenti disaccoppiati dalla produzione, compensativi della riduzione del sostegno accoppiato - come potrebbe avvenire nel caso dello zucchero (cfr. capitolo 13, par. 13.3).

Infine, e più in generale, non si possono ignorare le sempre più frequenti (e autorevoli) critiche che vengono mosse alla struttura del bilancio comunitario: si pensi, ad esempio, al cosiddetto Rapporto Sapir (Commission of the european Communities 2003) predisposto da un gruppo di esperti nominati dal Presidente della Commissione e fatto circolare nel luglio del 2003. Il rapporto ricorda come l'attuale bilancio, con una quota della spesa destinata al settore agricolo intorno al 50%, sia il frutto della storia del modello di integrazione europeo, in cui la Pac, per molti anni, ha rappresentato l'unica politica economica gestita a livello sovranazionale. Una simile struttura di bilancio, però, non è considerata all'altezza delle sfide che deve fronteggiare l'Unione, se vuole provare a conseguire l'obiettivo fissato a Lisbona nel 2000: fare dell'Unione Europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo.

Se l'attitudine prevalente rimarrà quella di porre l'enfasi sui saldi nazionali nei confronti di Bruxelles, ben sintetizzata dallo slogan del "giusto ritorno", a suo tempo propugnato (e ottenuto) da Margareth Thatcher per giustificare una riduzione *ad hoc* del contributo netto pagato dal Regno Unito, è ben difficile immaginare cambiamenti sostanziali nella struttura attuale del bilancio. Se invece si smetterà di prendere le decisioni solamente sulla base di "quale paese paga (e quale paese riceve)", e si accetterà di discutere seriamente di "come vanno utilmente spese" le (poche) risorse disponibili, allora si potranno aprire scenari molto di-

versi dal passato. In una simile prospettiva, la spesa agricola è inevitabilmente destinata a perdere il ruolo preminente che ha avuto in passato. Tale ridimensionamento, tuttavia, non implica necessariamente una riduzione della spesa agricola in valore assoluto, quanto piuttosto una riduzione del suo peso relativo: solo una crescita sostanziale delle risorse destinate al bilancio Ue, infatti, potrà far sì che esso assuma dimensioni coerenti rispetto agli obiettivi e alle esigenze del processo di integrazione economica e politica dell'Unione.

14.3 Le prospettive del negoziato agricolo nel Wto dopo la Conferenza di Cancun

Ad alcuni mesi di distanza dal fallimento della Conferenza ministeriale del Wto tenutasi a Cancun, è ormai opinione diffusa che esso non possa essere considerato alla stregua dei fallimenti che hanno segnato, in passato, anche altre conferenze ministeriali, e che, invece, costituisca una svolta nelle negoziazioni multilaterali. Il mancato raggiungimento di un accordo a Cancun testimonia un cambiamento profondo nella distribuzione del potere negoziale tra le parti contraenti, con i paesi in via di sviluppo che per la prima volta hanno esercitato un ruolo rilevante nel determinare l'esito della negoziazione [5].

Che il negoziato non potesse, dopo Cancun, riprendere in tempi brevi era abbastanza evidente a tutti: il riavvio del negoziato presuppone, infatti, che tutti facciano un passo indietro rispetto alle posizioni contrapposte espresse in quella occasione; e perché i paesi possano fare un passo indietro bisogna che trascorra un po' di tempo. Non deve sorprendere, quindi, che il fallimento abbia determinato una situazione di stallo nel round: la riunione del gruppo negoziale agricolo prevista per ottobre 2003 è stata cancellata; si è deciso che la prossima conferenza ministeriale, la sesta, si terrà ad Hong Kong ma, vista l'incertezza sui tempi e sulle modalità del negoziato, si è preferito non decidere quando; la riunione del Consiglio generale di dicembre 2003 non ha potuto far altro che prendere atto dell'impossibilità di riavviare il negoziato. La "clausola di pace", la cui efficacia scadeva il 31 dicembre 2003, non è stata rinnovata, aprendo così la porta alla possibilità di avviare dispute contro tutte le politiche che sono legittime, sulla base dell'accordo Gatt sull'agricoltura del 1994, ma in contrasto con le regole generali Wto (i sussidi all'esportazione, ad esempio, ma non solo questi).

(5) Per una descrizione dell'andamento del negoziato agricolo prima e durante la Conferenza di Cancun si veda il volume curato da De Filippis e Salvatici (2003), nel quale è riportato anche un dibattito a più voci sulla valutazione complessiva dell'esito della Conferenza.

Considerato che a Cancun non si è riusciti neanche ad entrare nel vivo della negoziazione sull'agricoltura, si è deciso che il negoziato ripartirà proprio da essa, per poi lavorare prioritariamente anche su altri tre negoziati: quelli sull'accesso ai mercati per i prodotti non agricoli, sui "temi di Singapore" [6] e sulle politiche dei paesi sviluppati relative al cotone.

L'Unione Europea, dopo Cancun, è rimasta per molte settimane in posizione di impassibile attesa. Ufficialmente, per prendere tempo e riflettere sulle ragioni e sulle implicazioni di quanto era successo e sulla validità della sua strategia complessiva in materia di commercio internazionale. In realtà, l'Ue ha sicuramente voluto rimarcare la sua irritazione per il fallimento e per come era scaturito, e dimostrare che, se è relativamente facile far fallire un negoziato la cui conclusione presuppone l'unanimità dei paesi coinvolti, è molto meno facile farlo ripartire e contribuire a far emergere una convergenza su un testo che tutti possano trovare vantaggioso sottoscrivere.

Il 26 novembre 2003 la Commissione ha reso pubblica una Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale [7] con le proprie riflessioni su quanto accaduto e sul futuro del negoziato. Il documento conferma la validità per l'Ue della scelta multilateralista (in contrapposizione alla tendenza a ripiegare sul regionalismo, che gli Stati Uniti hanno sembrato dimostrare nelle settimane successive al fallimento di Cancun) e sottolinea l'esigenza di una riforma delle modalità di organizzazione e gestione del negoziato, in occasione delle conferenze ministeriali (limitando molto il ruolo della presidenza, tradizionalmente attribuita al paese ospitante). Dal punto di vista della strategia negoziale, il documento conferma alcune delle scelte compiute dall'Ue, ma segna anche alcuni cambiamenti di posizione non marginali. Il documento conferma la disponibilità, peraltro già mostrata nelle fasi immediatamente precedenti la rottura del negoziato a Cancun, a fare un passo indietro sulla richiesta di avviare nell'ambito del round un negoziato su tutti e quattro i "temi di Singapore", e a far partire un negoziato sulle politiche dei paesi sviluppati relative al cotone, un tema particolarmente sentito da alcuni dei paesi in via di sviluppo più poveri. Viene anche ribadita, senza tentennamenti, la posizione negoziale con cui l'Ue si era presentata a Cancun

(6) Si indicano con questo termine i negoziati su quattro temi - concorrenza e commercio internazionale, tutela degli investimenti all'estero, trasparenza delle procedure di acquisto del settore pubblico, e facilitazione degli scambi internazionali - che sono stati inseriti nell'agenda Wto in occasione della seconda Conferenza ministeriale, quella di Singapore.

(7) Questo ed altri documenti rilevanti per l'andamento del negoziato agricolo Wto sono disponibili sul sito: http://www.ecostat.unical.it/anania/Negoziato_agricolo_WTO.htm .

per quanto riguarda i tre "pilastri" del negoziato agricolo (accesso al mercato, sussidi all'esportazione e sostegno interno), cioè quella descritta nel documento congiunto Usa-Ue del 13 agosto 2003. Le novità sono invece relative alla dichiarata disponibilità ad una certa flessibilità per quanto riguarda la richiesta di avviare un negoziato sul tema "commercio internazionale e ambiente" (un tema che, notoriamente, vede i paesi in via di sviluppo molto freddi) e sulla creazione di un registro internazionale di tutela delle denominazioni di origine per i prodotti agroalimentari (su questo torneremo più avanti).

L'11 gennaio 2004 anche gli Stati Uniti sono intervenuti a smuovere le acque, con una lettera del Segretario al Commercio estero, Robert Zoellick, agli altri Ministri dei paesi membri del Wto. Zoellick ha affermato l'impegno degli Stati Uniti a "non far passare invano" il 2004 (molti, a ragione, ritengono che sia difficile raggiungere un accordo nell'anno in cui si svolgono le elezioni presidenziali negli Usa, perché il Presidente uscente non ha alcun interesse a sottoscrivere un impegno che, inevitabilmente, determina qualche scontento) e propone che la prossima conferenza ministeriale si tenga prima della fine dell'anno. Dal punto di vista del negoziato sull'agricoltura, la novità della lettera di Zoellick è data dal cambiamento della posizione degli Usa sui sussidi all'esportazione. Zoellick, infatti, ora sostiene la necessità che l'accordo indichi la data entro la quale i sussidi all'esportazione saranno cancellati, con un ripensamento rispetto alla proposta congiunta con l'Ue di cinque mesi prima, in cui si proponeva la riduzione dei sussidi all'esportazione, senza fare cenno ad una loro possibile eliminazione.

Vediamo ora, brevemente, le questioni negoziali agricole più rilevanti dal punto di vista dell'Unione Europea. Come si è già ricordato, sui tre "pilastri" del negoziato agricolo le posizioni dell'Ue sono quelle della proposta congiunta con gli Stati Uniti dell'agosto del 2003.

Il negoziato sull'accesso ai mercati, cioè sulla riduzione delle barriere tariffarie, è quello su cui la distanza tra la posizione dell'Ue e degli Usa, da un lato, e del G20 [8], dall'altro, è, almeno apparentemente, minore. La proposta congiunta Usa-Ue prevede:

a) la riduzione delle tariffe sulla base di una "miscela di formule", in cui tutti i parametri, sia quelli relativi alla ripartizione delle tariffe tra le tre diverse formule di riduzione, sia i coefficienti di riduzione, sono

(8) Con G20 viene indicato un gruppo di paesi in via di sviluppo (il cui numero è fluttuato nel tempo attorno a 20 con l'aggiungersi al nucleo iniziale di alcuni paesi e la fuoriuscita di altri), che comprende, tra gli altri, la Cina, l'India, il Brasile, l'Argentina, l'Egitto e il Sud Africa. Il G20 ha prodotto in agosto una proposta per la definizione dello schema di accordo sull'agricoltura alternativa a quella congiunta di Usa e Ue.

da determinarsi nel negoziato che partirà una volta raggiunto l'accordo sullo schema da utilizzare [9];

b) importazioni aggiuntive, rese possibili anche grazie a "quote all'importazione a tariffa ridotta", per tutte le linee tariffarie maggiori di una certa soglia (da determinarsi);

c) importazioni a tariffa zero dei paesi sviluppati dai paesi in via di sviluppo, pari almeno ad una certa percentuale (da determinarsi) delle loro importazioni complessive dai paesi in via di sviluppo.

Anche la proposta del G20 prevede la riduzione delle tariffe sulla base di una "miscela di formule", definite, tuttavia, in maniera più trasparente e meno flessibile rispetto alla proposta Usa-Ue: eliminando, ad esempio, la possibilità lì prevista di ridurre alcune tariffe di una percentuale contenuta, a patto di ridurne altre di percentuali maggiori. Le due proposte non appaiono inconciliabili. C'è però anche da dire che esse sono relative soltanto a *come* ridurre le tariffe, ma non entrano affatto nel merito di *quanto* ridurle. Le posizioni potrebbero rivelarsi molto lontane (non solo quelle dei paesi in via di sviluppo da quelle dei paesi sviluppati, ma anche quelle dei paesi sviluppati tra loro, compresi Ue e Usa) quando la negoziazione entrasse nel merito della decisione dei parametri contenuti nelle formule, cioè, in concreto, di quanto ridurre la protezione tariffaria.

Per quel che riguarda la riduzione dei sussidi all'esportazione, la proposta congiunta Usa-Ue prevede:

a) l'eliminazione dei sussidi all'esportazione per alcuni prodotti rilevanti per i paesi in via di sviluppo;

b) la riduzione delle esportazioni sussidiate e della spesa in sussidi all'esportazione per gli altri prodotti;

c) una riduzione analoga anche dei sussidi impliciti nelle politiche di credito agevolato all'esportazione.

È importante sottolineare, ancora una volta, come in questa proposta gli Stati Uniti avessero accettato di non insistere sulla richiesta di eliminare in questo round negoziale i sussidi all'esportazione, mentre su questo punto hanno fatto marcia indietro cinque mesi dopo, in gennaio, decidendo di associarsi alla richiesta espressa nella proposta del G20 di includere nella negoziazione la fissazione della data entro cui cancellare i sussidi all'esportazione.

(9) La miscela di formule prevede (a) che una quota delle tariffe venga ridotta con un criterio analogo a quello utilizzato nell'Uruguay round (la media aritmetica semplice delle tariffe ridotta di una certa percentuale, con ogni tariffa soggetta ad una riduzione percentuale minima); (b) che una quota delle tariffe venga ridotta utilizzando la cosiddetta "formula svizzera", cioè con una modalità che prevede riduzioni nelle tariffe proporzionali al loro livello (le tariffe maggiori subiscono tagli percentuali maggiori) e che tutte le tariffe non possano superare una certa soglia; e (c) che una quota delle tariffe venga azzerata.

L'area di impegni in cui le posizioni negoziali appaiono più distanti è però la terza, quella relativa al sostegno interno. La proposta congiunta Usa-Ue prevede:

- la riduzione del sostegno contenuto nella "scatola gialla", cioè del sostegno associato alle politiche distorsive degli scambi internazionali (di una percentuale da determinarsi);
- il mantenimento della "scatola blu" [10], con qualche modifica, vincolando il relativo sostegno a non superare il 5% del valore della produzione agricola del paese.

La proposta del G20, invece, è (i) di ridurre tutto il sostegno associato alle politiche distorsive degli scambi internazionali (eliminando, quindi, l'esenzione per le politiche contenute nella scatola blu, che verrebbe cancellata), calcolato prodotto per prodotto (di una percentuale da determinarsi), e (ii) di ridurre, o limitare, il sostegno contenuto nella "scatola verde" [11].

La proposta di eliminare la scatola blu non costituisce un problema per l'Ue [12], che si troverebbe, invece, in forte difficoltà se dovesse subire una riduzione consistente del sostegno calcolato prodotto per prodotto. L'elemento della proposta del G20 al quale l'Ue è più fortemente contraria è relativo alla messa in discussione della legittimità del sostegno legato alle politiche nazionali non distorsive degli scambi commerciali, e ciò sia in via di principio (il Wto è un'istituzione che ha per oggetto l'eliminazione degli ostacoli al commercio internazionale, e pertanto non può discutere la legittimità di politiche nazionali prive di effetti sugli scambi) che per motivi di opportunità. L'Ue, infatti, ha realizzato una progressiva riforma degli strumenti di sostegno dei suoi produttori agricoli, che vede oggi gran parte degli aiuti transitare attraverso pagamenti alle aziende disaccoppiati dalla produzione, che non hanno quindi effetti diretti rilevanti sulla produzione e sul commercio.

(10) Si ricorda che nella "scatola blu" ricadono alcune politiche specifiche distorsive degli scambi internazionali, se pur meno di quelle che ricadono nella "scatola gialla"; l'Accordo sull'agricoltura raggiunto al termine dell'Uruguay round ha esentato tali politiche dagli obblighi di riduzione (Anania e De Filippis 1996, De Filippis 2002).

(11) Nella "scatola verde" ricadono tutte quelle politiche nazionali che non distorcono, o hanno effetti distorsivi minimi, sugli scambi internazionali, quali gli aiuti disaccoppiati dalla produzione e quelli per la ricerca, la formazione professionale, la divulgazione, la promozione commerciale, le infrastrutture, la sicurezza alimentare, le calamità naturali, l'aggiustamento strutturale, le assicurazioni, la salvaguardia dell'ambiente e le politiche di sviluppo regionale per le aree svantaggiate (Anania e De Filippis 1996, De Filippis 2002).

(12) Nel luglio 2003 l'Ue aveva già offerto la sua disponibilità a cancellare la "scatola blu"; il suo mantenimento nella proposta congiunta Usa-Ue è stato voluto dagli Stati Uniti, che ha anche ottenuto che fosse inserita una proposta di modifica che fa sì che vi rientrino gli strumenti di sostegno introdotti con l'ultimo *Farm Bill*.

Un capitolo a parte è rappresentato dal negoziato per la difesa su base multilaterale delle denominazioni di origine. La Conferenza ministeriale di Doha aveva deciso che nell'ambito del negoziato Trips (quello sulle questioni legate ai diritti di proprietà intellettuale rilevanti per il commercio internazionale) fosse avviato un negoziato per la creazione di un registro internazionale delle denominazioni per i vini e gli alcolici, e in un secondo momento, anche per gli altri prodotti agroalimentari. Alla vigilia della Conferenza ministeriale di Cancun, l'Unione Europea ha lanciato la richiesta del riconoscimento della protezione di 41 denominazioni di origine [13], non nell'ambito del negoziato Trips ma del negoziato agricolo. Tale richiesta, purtroppo, non ha ricevuto a Cancun la dovuta attenzione; ciò è dipeso sia dal focalizzarsi del dibattito negoziale su temi molto diversi, e capaci di catalizzare più attenzione e interessi - quali l'accesso agli alimenti da parte dei segmenti più poveri della popolazione mondiale e il legame tra sviluppo economico dei paesi più poveri e politiche agricole e commerciali dei paesi più ricchi - sia dalle difficoltà mostrate dalla gran parte degli altri paesi (sviluppati e in via di sviluppo) a comprendere le ragioni stesse alla base della richiesta Ue. Su questo fronte, la Comunicazione della Commissione del 26 novembre 2003 sancisce un cambiamento radicale della posizione Ue: si offre la disponibilità ad una maggiore flessibilità nel negoziato Trips (cioè alla definizione di regole "deboli" per la creazione dei registri multilaterali), mentre viene mantenuta la richiesta di una protezione "forte" nell'ambito del negoziato sull'agricoltura, ma soltanto per le 41 denominazioni di cui si è detto. Si tratta di un passo indietro sensibile su un tema negoziale rilevante per gli interessi dell'agricoltura italiana e che l'Ue aveva sino ad allora indicato come uno dei suoi obiettivi prioritari nel negoziato agricolo. Una decisione ancora più difficile da comprendere perché avvenuta presto, in tempi lontani dalle fasi finali del negoziato, quando tutti saranno chiamati a cedere su qualche cosa.

Le prospettive del negoziato appaiono difficili. Nessuno dei paesi sviluppati più importanti, al di là delle dovute dichiarazioni di circostanza, ha motivo per avere fretta a far ripartire il negoziato; al contrario, molti potrebbero avere interesse ad un allungamento dei tempi. Le elezioni presidenziali negli Stati Uniti congelano l'interesse di quella amministrazione ad essere parte attiva in una fase negoziale vera. Inoltre, sia Robert Zoellick che Pascal Lamy, i negoziatori di Usa e Ue, potrebbero

(13) 14 le denominazioni italiane comprese nell'elenco: Chianti, Grappa (di Barolo, del Piemonte, di Lombardia, del Trentino, del Friuli, del Veneto e dell'Alto Adige), Marsala, Asiago, Fontina, Gorgonzola, Grana Padano, Mortadella Bologna, Mozzarella di Bufala Campana, Parmigiano Reggiano, Pecorino Romano, Prosciutto di Parma, Prosciutto San Daniele e Prosciutto Toscano.

tra qualche mese non essere più ai loro posti, e ciò riduce anche l'interesse degli altri paesi ad avviare con loro negoziazioni informali, i cui risultati potrebbero non essere riconosciuti dai loro successori.

È difficile immaginare che si possa avere una conferenza ministeriale prima della fine del 2004, cioè prima della scadenza prevista a Doha per la conclusione del round. Il negoziato agricolo, quando si riavvierà, sarà un negoziato lungo, aspro e difficile, in cui l'Unione Europea si troverà in una posizione scomoda. I passi già compiuti - tanto quelli nella direzione dell'apertura commerciale alle esportazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo più poveri, quanto quelli relativi alla profonda modifica della Pac, verso una maggiore adeguatezza alle nuove domande poste dalla società all'agricoltura e allo spazio rurale, e verso una riduzione degli effetti distorsivi - sono ora considerati acquisiti dagli altri paesi al tavolo negoziale. All'Ue verrà quindi chiesto di fare *ulteriori* passi verso la liberalizzazione degli scambi e verso una riduzione delle distorsioni agli scambi internazionali che le sue politiche determinano. Alcuni di questi passi saranno nella direzione di cambiamenti che, nei prossimi anni, l'Ue potrebbe essere disposta e interessata comunque a compiere, sulla base dei propri interessi, come risultato dell'evoluzione del ruolo dell'agricoltura e delle politiche agricole nella nuova Europa e delle nuove compatibilità finanziarie. In qualche altro caso si tratterà di passi che, invece, l'Ue potrebbe non essere più interessata a compiere, trovandosi, piuttosto, nella situazione di doverli compiere forzatamente. Questo anche in vista delle pressioni per la chiusura del negoziato, che verranno, all'interno dell'Ue, da parte degli interessi coinvolti, diversi da quelli legati all'agricoltura. In ogni caso, non si può escludere che il negoziato Wto e il suo esito possano in futuro costituire, forse più che in passato, uno degli elementi rilevanti per la definizione dei tempi e delle modalità degli ulteriori aggiustamenti da apportare alle politiche agricole dell'Ue.

Riferimenti bibliografici

Agea, *Riforma medio termine della Pac - Applicazione del Regolamento (Ce) n. 1782/2003 del 29 settembre 2003*, elaborazioni del 28 ottobre 2003a.

Agea, *Riforma medio termine della Pac. Analisi sull'applicazione e dubbi interpretativi del regolamento comunitario*, dattiloscritto, 10 novembre 2003b.

Anania G., F. De Filippis (a cura di), *L'accordo Gatt in agricoltura e l'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, 1996.

Arzeni A., R. Esposti, F. Sotte (a cura di), *Le politiche di Sviluppo Rurale tra programmazione e valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

Basile E., D. Romano (a cura di), *Sviluppo Rurale: territorio, società, impresa*, FrancoAngeli, Milano, 2002.

Bianchi D., "La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della Pac", *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, n.11, novembre 2003.

Boatto V., L. Rossetto, S. Trestini, "Effetti della revisione di medio termine sul comparto delle carni bovine", *Politica Agricola Internazionale*, n. 4, 2003.

Buckwell A. *et al*., "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", *European Economy*, n. 5, 1997.

Buckwell A., F. Sotte, *Coltivare l'Europa. Verso una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma, 1997.

Coldiretti, *La revisione di medio termine della politica agricola europea - Prime valutazioni*, Materiali del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2003a.

Coldiretti, *Prime valutazioni sulla riforma Fischler*, atti del seminario di Villasimius, Materiali del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Edizioni Tellus, Roma, luglio 2003b.

Comegna E., "Tutti i numeri della riforma della Pac nel settore del latte", *Unalat informa*, n.71, ottobre 2003.

Commissione europea, *Revisione intermedia della politica agricola comune*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2002), 394, Bruxelles, 2002a.

Commissione europea - DG Agricoltura, *Impact assessment of the Mid-term*

review proposals on the agricultural markets and farm income in the Eu-15. 2004-2009,Bruxelles, dicembre 2002b.

Commissione europea, *Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della Pac: settori del tabacco, dell'olio di oliva, del cotone e dello zucchero*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2003) 554 (01), Bruxelles, 23 settembre 2003a.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (Ce) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*; e *Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dell'olio di oliva e delle olive da tavola e recante modifica del regolamento (Cee) n. 827/68*,COM (2003) 698 (01), Bruxelles, 18 novembre 2003b.

Commissione europea, "Cross-compliance: environmental statutory management requirements", Working document presentato al *Fourth meeting of the Management Committee for Direct Payments*, Bruxelles, 2004a.

Commissione europea, "Cross-compliance: sanctions system", Working document presentato al *Fourth meeting of the Management Committee for Direct Payments*,Bruxelles, 2004b.

Commission of the European Communities, *An Agenda for a growing Europe. Making the Eu economic system deliver*, Report del gruppo di lavoro "Independent High-Level Study Group" creato su iniziativa del presidente della Commissione europea, Bruxelles, 2003.

Commission of the European Communities, *Building our common future - Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*, COM(2004) 101 Final, Bruxelles, 10 febbraio 2004.

Consiglio europeo - gruppo di lavoro "Horizontal Regulation: Direct Support Schemes", *Rural development allocations from modulation*, Documento di lavoro n.11, 24 febbraio 2003a.

Consiglio europeo - gruppo di lavoro "Horizontal Regulation: Direct Support Schemes", *Determination of the national ceilings for the additional amount of aid (art. 11)*,Documento di lavoro n.12, 24 febbraio 2003b.

Crivellaro P., A. Fugaro, *I finanziamenti per lo Sviluppo Rurale*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

De Filippis F. (a cura di), *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel Wto*, FrancoAngeli Editore, Milano, 2002.

De Filippis F., "La riforma della Pac dopo il compromesso di Bruxelles", in *La rigenerazione dell'agricoltura - Materiali per un dibattito*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 1, Edizioni Tellus, Roma, 2003a.

De Filippis F., "Sbaglia chi ha paura della grande Europa", *Campagna Amica*, n. 4/5, giugno 2003b.

De Filippis F., "Verso un'agricoltura sostenibile", *Campagna Amica*, n. 6/7, agosto, 2003c.

De Filippis F., "Una buona riforma per fare impresa", *Campagna Amica*, n. 10, novembre 2003d.

De Filippis F. "La riforma della Pac: un cantiere ancora aperto", *Campagna Amica*, n. 11, dicembre 2003e.

De Filippis F., L. Salvatici (a cura di), *Wto e agricoltura prima e dopo la conferenza di Cancun*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 3, Edizioni Tellus, Roma, 2003.

De Filippis F., D. Storti, "Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un 'secondo pilastro' tutto da inventare", *Sviluppo Locale*, vol. IX, n. 19, 2002.

Donati M., M. Zuppiroli, "Valutazione dell'impatto della nuova politica agricola comune sulla produzione del grano duro nelle regioni italiane", *Rivista di politica internazionale*, n. 3, 2003.

Dono G., "Quali possibili sviluppi per le politiche agro-ambientali dopo la riforma della Pac?", Paper presentato al convegno: *Il Futuro delle Politiche di Sviluppo Rurale*, Mipaf, Roma, 29 ottobre 2003.

Fapri - Ireland Partnership, *The Luxembourgh Cap reform agreement: analysis of the impact on Eu and irish agriculture*, Teagasc Rural Economy Research Centre, Dublino (Irlanda), 14 ottobre 2003. Paper disponibile presso il sito: www.tnet.teagasc.ie/fapri.

Fischler F., "Per l'Italia è il momento di scegliere", *Campagna amica*, n. 10, dicembre 2003.

Fischler F., *Risposta a nome della Commissione all'interrogazione scritta P-1849/03 di Kyösti Virrankoski (Eldr)*, Guce C33 E/177, 6 febbraio 2004.

Frascarelli A., "Come funziona il pagamento unico per azienda", *Terra e Vita*, n. 42, 2003a.

Frascarelli A., "Come si utilizzano i nuovi diritti?", *Terra e Vita*, n. 44, 2003b.

Frascarelli A., "Opzioni nazionali, una rivoluzione?", *Terra e Vita*, n. 45, 2003c.

Frascarelli A., "Carne bovina, è giunto l'anno della rivoluzione", *L'Informatore Zootecnico*, n. 1, 2004.

Fugaro A., "La strategia dei negoziati di adesione", *Terra e Vita*, n. 7, 2003.

Giacomini C., *Intervento* alla tavola rotonda: *La nuova Pac: quali implicazioni per l'Italia*, Atti del 3° Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Cernobbio, 24-25 ottobre 2003 (in corso di stampa).

Henke R., R. Sardone, "Lo strumento della modulazione dinamica nella Mid-term review di Agenda 2000", contributo presentato al 4° workshop Miur - Programma di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale, *Il nuovo negoziato agricolo nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio ed i processo di riforma delle politiche agricole dell'Unione Europea*, Anacapri, 28-30 ottobre 2002.

Henke R., R. Sardone, "The reorientation process of the CAP support: modulation of direct payments", 80th Eaae Seminar, *New policies and institutions for European agriculture*, Ghent (Belgio), 24-26 settembre, 2003.

Hodge I., U. Latacz-Lohmann, S. McNally, A. Renwick, C. Rush, "Beyond money for nothing; beyond set-aside?", *EuroChoices*, vol. 2, n. 2, 2003.

Inea, *La riforma della Pac in Agenda 2000 - dalle proposte alle decisioni finali,* Osservatorio sulle politiche agricole dell'Ue, Roma, 1999.

Inea, *La modulazione degli aiuti diretti della Pac in Italia. Prime valutazioni*, Roma, marzo 2000a.

Inea, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione. Rapporto 2000*, Roma, 2000b.

Inea, *Le politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2001-02*, Roma, 2002a.

Inea, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia. Rapporto 2001-02*, Osservatorio sulle Politiche Strutturali, Roma, 2002b.

Scoppola M., "Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della Pac: una prospettiva economica", *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 1, in corso di stampa, 2004.

Severini S., "La condizionalità ambientale nella politica agricola della UE", *QA-La Questione Agraria*, n. 1, 2003.

.

PUBBLICAZIONI DEL FORUM INTERNAZIONALE DELL'AGRICOLTURA E DELL'ALIMENTAZIONE

GLI ATTI DI CERNOBBIO

Rigenerando l'agricoltura nella nuova società
19-20 ottobre 2001

Come tutelare il made in Italy alimentare
25-26 ottobre 2002

I QUADERNI

La rigenerazione dell'agricoltura - Materiali per un dibattito
n. 1 maggio 2003

Le politiche agricole nel mondo
n. 2 settembre 2003

Wto e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun
n. 3 ottobre 2003

Verso la nuova Pac - La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia
n. 4 febbraio 2004

I MATERIALI

La revisione di medio termine della politica agricola europea
marzo 2003

Prime valutazioni sulla riforma Fischler
Atti del Seminario di Villasimius*, 4 luglio 2003*

Le pubblicazioni del Forum possono essere richieste a:
Edizioni Tellus, Via XXIV Maggio 43, 00187 Roma
tel. 06 4883424 · e-mail: tellus@edizionitellus.it

FORUM INTERNAZIONALE DELL'AGRICOLTURA E DELL'ALIMENTAZIONE

COLLANA "QUADERNI"

Comitato editoriale

Fabrizio De Filippis
coordinatore scientifico

Andrea Fugaro
Irene Mercadante
Luca Salvatici
Pietro Sandali
Fiorenza Spalatro
Andrea Stoppa

Via del Tritone 46 - 00187 Roma
tel. 06 696231 - e-mail: redazioneagr@procomgroup.it