

CAPITOLO 8

LA RIFORMA FISCHLER

8.1 Introduzione

Con la riforma di giugno 2003 e la diffusione dei Regolamenti (CE) n. 1782/2003 e n. 1783/2003 si chiude la revisione della PAC avviata a metà percorso di Agenda 2000 e si assesta un più lungo e complesso processo di riorientamento del sostegno comunitario all'agricoltura e allo sviluppo rurale. Tale processo è stato avviato nel 1992, con la riforma Mac Sharry, ed è proseguito nel 1999, con la riforma di Agenda 2000. Nel complesso, gli anni novanta hanno rappresentato per la PAC una lunga fase di transizione che ha avuto come principali esiti, da un lato, una maggiore esposizione dell'agricoltura europea alla competitività dei mercati mondiali e, dall'altro, il progressivo spostamento del sostegno da forme incondizionate e garantite a strumenti selettivi, orientati alla conservazione e valorizzazione dell'ambiente ed esplicitamente legati ai comportamenti dei beneficiari (agricoltori) e ai territori (aree rurali).

Entrambe le riforme che hanno segnato il decennio hanno sancito un graduale abbassamento dei prezzi istituzionali dei prodotti agricoli europei con un conseguente riavvicinamento ai prezzi internazionali. Con la riforma Mac Sharry sono state introdotte due novità di rilievo: i pagamenti diretti e le cosiddette misure di accompagnamento, entrambi da affiancare alle tradizionali politiche di mercato. I primi rappresentavano una forma di compensazione all'abbassamento del reddito (presunto o effettivo) legato alla riduzione dei prezzi istituzionali garantiti dall'UE; le misure di accompagnamento avevano come obiettivo l'incentivazione di un'attività agricola a minore impatto ambientale, la cura del paesaggio rurale, la forestazione dei terreni agricoli e il ricambio generazionale in agricoltura, attraverso l'approvazione di programmi pluriennali la cui adesione degli agricoltori era volontaria.

Agenda 2000 ha approfondito l'approccio della riforma Mac Sharry, dando al processo di riorientamento della PAC una spinta decisiva, grazie alla focalizzazione su un modello di agricoltura europeo incentrato sulla multifunzionalità dell'attività agricola e sul ruolo centrale delle aree rurali per la diversificazione delle attività economiche degli agricoltori (Buller, 2003). Con Agenda 2000 i pagamenti diretti sono stati considerati non più come compensazioni ma come strumenti per il sostegno del reddito agricolo *tout court*; inoltre, sono state potenziate le misure agroambientali, diventate parti integranti delle politiche per lo sviluppo rurale. Per queste ultime è stato costituito il programma di sviluppo rurale (PSR), che è diventato lo strumento principale di programmazione per le politiche del secondo pilastro, almeno per le regioni fuori Obiettivo 1¹.

Nel 1999 sono stati anche introdotti, con il cosiddetto "regolamento orizzontale" (Regolamento (CE) n. 1259/1999), due nuovi strumenti: l'eco-condizionalità e la modulazione degli aiuti diretti, la cui applicazione da parte degli Stati membri rimaneva volontaria. Tali strumenti hanno stabilito un legame diretto tra le politiche di mercato (il primo pilastro della PAC) e i comportamenti "virtuosi" degli agricoltori in materia ambientale, paesaggistica e di produzione di alimenti sani e di qualità. Inoltre gli stessi strumenti tendevano a rafforzare le politiche di sviluppo rurale (il secondo pilastro) con maggiori dotazioni finanziarie stornate dal primo pilastro.

¹ Nel caso delle regioni Obiettivo 1, il PSR contiene solo le ex misure di accompagnamento e le indennità per le aree svantaggiate e sottoposte a vincoli ambientali; le misure di ammodernamento strutturale e di diversificazione delle attività nelle aree rurali vengono programmate insieme con gli altri interventi strutturali nei programmi operativi regionali (POR).

Sebbene la scadenza naturale di Agenda 2000 fosse prevista per il 2006, era stata decisa una “revisione” della riforma a metà percorso per valutarne gli effetti ed eventualmente rettificare la strategia in “corso d’opera”. In realtà, la cosiddetta “revisione di medio termine” (*Mid-Term Review*, MTR) della PAC si è progressivamente trasformata in una riforma per alcuni aspetti ben più incisiva della stessa Agenda 2000, che ha dato un’accelerazione significativa al processo di riorientamento degli strumenti e della finalità stessa del sostegno. Oggi, infatti, si parla di “riforma Fischler”, dal nome del Commissario che l’ha fortemente sostenuta, per sottolineare la portata innovativa e, per alcuni aspetti, di rottura definitiva con il passato.

Sebbene il percorso sia stato piuttosto tortuoso e si sia concluso, come spesso è accaduto nella storia della PAC, con un compromesso finale che ha rivisto, in alcuni casi, in senso conservativo le proposte originali, le decisioni finali della riforma spingono decisamente a fondo l’approccio di Agenda 2000 puntando sul disaccoppiamento del sostegno attraverso la determinazione di un “premio unico”. Tale pagamento rappresenterà la parte più sostanziosa del sostegno agricolo, lasciando, solo per alcuni comparti o sotto forma di deroghe al premio unico, una parte dell’aiuto accoppiato giustificato con la specificità economica e territoriale del prodotto in questione e della conseguente necessità di un sostegno legato alla produzione, anche per evitare il rischio di abbandono in aree dove non esistono alternative economiche e produttive a quelle tradizionali. In questo modo la nuova politica agricola post-riforma sarà rappresentata da un sostegno per larga parte disaccoppiato, destinato ai beneficiari storici della politica comune per l’agricoltura, legato alla proprietà della terra e vincolato al rispetto di standard minimi ambientali, di qualità e di salubrità dei prodotti agricoli e di gestione dei terreni agricoli, fatta salva una parte del sostegno che resta (per il momento) accoppiata, attraverso la scelta di una serie possibili di opzioni.

Un altro aspetto molto importante della riforma è la possibilità, offerta agli Stati membri, di regionalizzare lo schema unico di pagamento, attraverso la determinazione del premio basata sui dati storici di riferimento, così come avviene a livello nazionale, o mediante un premio forfetario che si estende a tutta la superficie ammissibile.

Al di là del modo con cui realizzerà il disaccoppiamento e delle scelte che lo Stato membro è chiamato ad operare in merito al mantenimento di una parte del sostegno accoppiato, secondo i vecchi parametri di Agenda 2000, vale la pena qui sottolineare due aspetti cruciali, utili per valutare la riforma: il primo è che si prefigura un’applicazione della politica agraria molto diversificata e organizzata a menù (quanto e cosa disaccoppiare e se e quanto regionalizzare); ciò implica che ciascuno Stato membro può adattare la PAC alle proprie esigenze e alle proprie specificità produttive e territoriali. L’effetto di tale diversificazione è fortemente dipendente dalla capacità amministrativa degli Stati nazionali che recuperano, in questo modo, un ampio spazio decisionale. La seconda questione rilevante è il processo di decentramento della politica dei mercati (se si può ancora chiamare così) che può, di fatto, passare sotto la giurisdizione delle amministrazioni regionali, sulla falsariga di quanto è avvenuto per la politica di sviluppo rurale, anche se qui non vi è cofinanziamento e la spesa rimane ancora tutta a carico dell’UE.

In sintesi, l’ampio ruolo che si riapre per gli Stati membri e per le istituzioni locali non solo nella politica per lo sviluppo rurale, ma anche nella politica dei mercati, con il disaccoppiamento e con le altre misure a carattere orizzontale, rappresenta un passo in avanti nel superamento di una politica meccanicistica e “unica” per tutta l’UE e verso un insieme di misure flessibili, adattabili alle specifiche realtà e, soprattutto, rispetto alle quali è necessario compiere delle scelte. D’altra parte, va sottolineata la difficoltà di gestire, a livello europeo, una politica che può risultare, di fatto, diversa non solo tra pilastri, ma anche tra paesi, regioni e singoli territori.

Un altro punto qualificante la riforma Fischler è il passaggio ad una modulazione degli aiuti diretti obbligatoria e sottoposta a regole comuni dettate dalla Commissione. La modulazione opera un

taglio dei pagamenti diretti, stornando una parte (ridotta, in verità) del sostegno dal primo al secondo pilastro della PAC, a sostegno delle misure presenti nel PSR. Al di là della portata effettiva del rafforzamento del secondo pilastro attraverso la modulazione, di questo strumento vanno messi in evidenza due aspetti, uno di carattere più tecnico, l'altro più "politico". Per il primo punto va detto che a fronte della forte enfasi posta sul passaggio di risorse dal primo al secondo pilastro, la modulazione resta l'unico strumento in grado di compiere attivamente tale riallocazione. Riguardo all'aspetto più politico, la modulazione rappresenta il primo taglio effettivo che si compie sui pagamenti diretti dal 1992, il che porta con sé il messaggio, indiretto e cauto, ma pur sempre fissato in un regolamento, che gli aiuti diretti non sono più garantiti e immutabili.

Per quanto riguarda le novità relative alle politiche di sviluppo rurale, con la riforma si recupera il concetto di "misura di accompagnamento" per due nuovi ambiti di intervento: la qualità e la sicurezza alimentare, intesa come salubrità degli alimenti, e l'adeguamento delle aziende alle nuove norme della PAC. Con la riforma di giugno 2003 si ribadisce che i destinatari di questi nuovi strumenti di sostegno, alla stregua di tutte le misure contenute nei PSR, sono gli agricoltori.

Riguardo alla qualità, si fa riferimento al sostegno a regimi di certificazione e di garanzia, comprese le indicazioni di origine e geografiche, ed anche ai prodotti biologici e ai vini di qualità. Gli obiettivi di questa nuova misura sono, da un lato, dare maggiori garanzie al consumatore della qualità dei prodotti e, dall'altro, aumentare il valore aggiunto per i prodotti agricoli di base, potenziandone anche gli sbocchi di mercato.

La decisione di legare il sostegno ai prodotti di qualità, nell'ambito del secondo pilastro, ha riaperto il dibattito sull'opportunità di determinare un sostegno per la valorizzazione della qualità. In particolare, sembra che all'interno della PAC si faccia sempre più strada l'idea che la qualità e la salubrità degli alimenti siano servizi aggiuntivi offerti dal settore primario e trattati, dunque, alla stessa stregua di una externalità positiva da remunerare con il sostegno pubblico. Ciò può essere giustificato dalla necessità di un intervento di tipo regolatorio, per evitare che si ingenerino truffe o che comunque vi sia scarsa chiarezza e trasparenza su queste questioni a danno del consumatore, ma d'altra parte andrebbe ribadito con più forza il principio che in una società opulenta come quella dell'UE le caratteristiche di qualità e salubrità andrebbero garantite a tutti gli alimenti. A questo proposito, sarebbe forse più condivisibile un approccio di standard minimi a garanzia di un livello minimo (adeguato) di sicurezza e di qualità dei prodotti agricoli, come forma di condizionamento del sostegno nell'ambito del primo pilastro.

Nel caso dell'altra misura di accompagnamento, relativa al rispetto delle norme della PAC, è previsto un aiuto temporaneo e degressivo per «aiutare gli agricoltori a conformarsi a norme rigorose basate sulla normativa comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza del lavoro» (Commissione delle Comunità Europee, 2003a, p. 64). In sostanza, quindi, ci si riferisce in particolare al rispetto della condizionalità degli aiuti e a tutte le norme che introducono vincoli nuovi e più stringenti all'operare degli agricoltori. In questo caso, come per le tradizionali misure di accompagnamento, la logica di questo sostegno è puramente compensativa, nel senso che si interviene per controbilanciare i maggiori costi di produzione sostenuti dagli agricoltori a causa della normativa più stringente in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere animale, ecc..

Infine, vale la pena spendere qualche parola sui nuovi criteri individuati dalla Commissione riguardo alla distribuzione delle risorse per lo sviluppo rurale. Fino all'attuale fase di programmazione, i criteri individuati sono stati: la spesa effettuata nelle passate programmazioni (efficienza della spesa); gli impegni di spesa per il periodo in corso; il peso delle misure specifiche di sviluppo rurale (articolo 33). Il peso della programmazione passata ha fatto sì che i paesi privilegiassero misure tradizionali per le quali risultava più "semplice" raggiungere adeguati livelli di spesa. Come evidenzia-

to da Mantino (2003a e 2003b), questi criteri non tengono conto di alcuna variabile ambientale nell'allocazione delle risorse (superficie protetta o altro), né potrebbero essere estesi ai nuovi paesi membri. La Commissione, in occasione della nuova programmazione (2007-2013), ha individuato nuovi criteri di allocazione (utilizzati nei programmi SAPARD di pre-adesione), che saranno applicati anche ai fondi derivanti dalla modulazione e destinati allo sviluppo rurale: la superficie agricola, l'occupazione agricola e il PIL pro capite come fattore di correzione. Queste variabili sono relativamente semplici da individuare, anche per i nuovi paesi membri, ma continuano a non tenere adeguatamente conto della dimensione ambientale, che tuttavia, e soprattutto per i nuovi paesi membri, è particolarmente complessa da utilizzare come indicatore sintetico per l'allocazione della spesa.

Con la riforma del 2003 anche la condizionalità degli aiuti diretti conquista un posto centrale nella filosofia del sostegno: essa, infatti, non solo diventa obbligatoria, ma si estende anche ad altri ambiti oltre a quello ambientale, al benessere degli animali, e alla sicurezza e salubrità degli alimenti². L'estensione ad un maggior numero di campi dell'attività agricola (in senso lato), se da una parte rappresenta una buona regola per legare il sostegno a pratiche virtuose, dall'altra complica ancora di più l'applicazione degli standard minimi da rispettare; a questo proposito, sarebbe interessante creare qualche forma di legame tra la condizionalità degli aiuti diretti e il sistema di consulenza aziendale, anch'esso previsto dal nuovo regolamento e che istituisce un aiuto per la partecipazione volontaria degli agricoltori ad un sistema di certificazione relativa alla buona gestione agronomica e ambientale dell'azienda. Riguardo al controllo necessario per il buon funzionamento dello strumento, va sottolineato che è molto difficile stabilire criteri "oggettivi" di misurazione dei livelli minimi richiesti dal regolamento nei diversi ambiti ed inoltre va considerata la necessità di avviare una forte attività di coordinamento con altri interventi previsti nell'ambito della PAC: all'interno del regolamento sullo sviluppo rurale, con le misure agroambientali e con le misure di ammodernamento strutturale, ma anche con le stesse OCM e con la buona pratica agricola (BPA), per evitare che si crei confusione tra i livelli normativi, se non addirittura evidenti contraddizioni.

Se si guarda, dunque, alla riforma nel suo insieme, si può convenire che essa contiene in sé la conclusione di un percorso iniziato nei primi anni novanta ma conferisce alla PAC una decisa sterzata, funzionale ai numerosi vincoli interni, di bilancio, di accettabilità sociale, ma anche all'allargamento dell'UE ai nuovi paesi membri e al rispetto dei vincoli internazionali. D'altra parte, il percorso disegnato da Fischler sembra andare verso una grande complessità gestionale della politica agricola, che rischia di vedere velocità e capacità molto diverse, tra i paesi membri (tra gli attuali e tra questi e i nuovi partner), nel sapere cogliere tutti gli aspetti innovativi senza perdersi in pastoie amministrative e burocratiche.

Per molti aspetti la riforma appena approvata mostra una carica innovativa forse superiore ad Agenda 2000 stessa, soprattutto sul fronte del disaccoppiamento e dunque dell'avvicinamento dell'agricoltura europea agli stimoli del mercato mondiale. D'altra parte, il disaccoppiamento, come detto in precedenza, cristallizza e rende pienamente visibili i pagamenti diretti, indebolendoli da un punto di vista della loro giustificazione sociale ed economica e aprendo la strada ad un loro definitivo smantellamento. Inoltre, il disaccoppiamento totale, nonostante l'ampliamento degli ambiti della condizionalità, rende il sostegno, per certi aspetti, più garantito, legandolo allo status (storico) di agricoltore e sminuendo, di fatto, sia l'idea di incentivare i comportamenti virtuosi, sia quella di pagare per servizi resi alla società e che non trovano remunerazione sul mercato, secondo la logica della multifunzionalità, il cui riconoscimento sul piano interno ed internazionale è stata una delle battaglie di questa stessa Commissione.

² Anche in questo caso, la riforma Fischler torna un po' sui suoi passi rispetto alle proposte circolate prima della chiusura, con la riduzione del numero di normative da rispettare per mantenere il 100% degli aiuti e con una certa gradualità nella loro applicazione, dal 2005 al 2007.

8.2 Il regime di pagamento unico e gli altri regimi di aiuto

8.2.1 Il contenuto della riforma e i cambiamenti rispetto all'attuale regime

Disposizioni generali

Il regime di pagamento unico introdotto dal Regolamento (CE) n. 1782/2003 prevede di far confluire in un unico pagamento, determinato in base ai diritti maturati nell'arco di un periodo di riferimento, la maggior parte degli aiuti diretti che un agricoltore riceve in virtù dei diversi regimi esistenti. Al tempo stesso, al fine di salvaguardare produzioni particolari e scongiurare il rischio di abbandono in zone sensibili, viene prevista una serie di aiuti specifici, che limitano la portata del disaccoppiamento e mantengono il legame del sostegno con la produzione. Come vedremo successivamente, tali aiuti specifici riguardano il grano duro, le piante proteiche, il riso, la frutta in guscio, le colture energetiche e le patate da fecola.

Gli aiuti diretti che a partire dal 1° gennaio 2005 confluiranno nel pagamento unico sono elencati nell'allegato VI e sono:

- a) gli aiuti alle superfici per i seminativi (compresi i pagamenti per il *set aside*, i foraggi insilati, l'importo supplementare ai pagamenti per superficie applicato a nord del 62° parallelo in Svezia, Finlandia e zone adiacenti, l'aiuto supplementare alle zone tradizionali e l'aiuto specifico alle zone semi-tradizionali di produzione di grano duro);
- b) gli aiuti alle superfici per i legumi da granella;
- c) gli aiuti alle superfici per il riso;
- d) gli aiuti alla produzione per le sementi;
- e) le indennità ai produttori di patate destinate alla fabbricazione di fecola;
- f) i premi previsti dall'OCM carni bovine (premio speciale, premio di destagionalizzazione, premio per vacca nutrice, premio per l'abbattimento, pagamento per l'estensivizzazione e pagamenti supplementari);
- g) i premi previsti dall'OCM carni ovicaprine (premio per pecora e per capra, premio supplementare e alcuni pagamenti supplementari);
- h) gli aiuti previsti per le regioni ultraperiferiche (programmi speciali Poseidom, Poseima, Poseican, Isole dell'Egeo);
- i) il pagamento ai foraggi essiccati per la parte relativa all'aiuto per i prodotti trasformati.

Dal 2007 entreranno a far parte del pagamento unico anche il premio e i pagamenti supplementari per i prodotti lattiero-caseari introdotti dalla riforma. Inoltre, la recente proposta della Commissione (Commissione delle Comunità Europee, 2003c) relativa ai regimi di sostegno di alcuni prodotti mediterranei (cotone, olio d'oliva e olive da tavola, tabacco e luppolo) prevede di includere parte o tutti gli aiuti previsti da queste OCM nel regime di pagamento unico.

L'ammontare del pagamento sarà calcolato sulla base degli aiuti diretti ricevuti dagli agricoltori nel periodo storico di riferimento (2000-2002) sotto le OCM citate, con opportune correzioni indicate in Allegato VII.

I beneficiari dell'aiuto sono coloro che hanno ricevuto aiuti diretti a titolo di almeno uno dei regimi individuati nel periodo di riferimento³. Sono inoltre ammessi all'aiuto chi ha ricevuto tutta o parte dell'azienda per via ereditaria e chi riceve un diritto dalla riserva o per trasferimento.

³ Nel caso in cui l'agricoltore abbia dato inizio all'attività agricola nel periodo di riferimento, la media è calcolata sui pagamenti che ha percepito negli anni durante i quali ha svolto l'attività agricola.

La media triennale degli importi dei pagamenti complessivamente percepiti da un agricoltore forma l'*importo di riferimento* che serve alla determinazione del diritto all'aiuto. Ogni agricoltore, infatti, è titolare di un *diritto all'aiuto per ettaro* calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio triennale di ettari che ha dato vita ai pagamenti diretti nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dall'Allegato VI⁴. Tra gli ettari che hanno dato vita ai pagamenti diretti va inclusa anche l'intera superficie foraggera, cioè la superficie aziendale disponibile durante tutto l'anno civile⁵ per l'allevamento di animali, comprese le superfici utilizzate in comune e le superfici adibite a coltura mista⁶. Ogni diritto all'aiuto, abbinato ad un ettaro ammissibile, conferisce il diritto al pagamento dell'importo fissato. Per ettaro ammissibile si intende qualunque superficie agricola dell'azienda investita a colture annuali o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o a usi non agricoli. L'agricoltore dichiara quali sono le parcelle agricole (degli ettari ammissibili) sulle quali intende far valere il diritto all'aiuto. Dalla lettura del regolamento discende, quindi, che non deve esserci corrispondenza tra gli ettari che hanno dato vita ai pagamenti diretti e gli ettari che conferiscono il diritto all'aiuto, ma questo può essere esercitato anche su altre parti dell'azienda, purché vengano rispettati i requisiti per l'ammissibilità. La superficie ammissibile può formare oggetto di una domanda per qualsiasi altro pagamento diretto o aiuto non contemplati nel regime di pagamento unico. Gli Stati membri hanno facoltà di raggruppare i pagamenti a titolo del regime di pagamento con quelli relativi agli altri regimi di sostegno.

Durante il primo anno di applicazione del regime di pagamento unico gli Stati membri inviano agli agricoltori un modulo contenente tutte le informazioni necessarie per poter presentare la domanda: l'importo di riferimento, il numero di ettari che ha dato vita ai pagamenti diretti nel corso del periodo di riferimento, il numero e il valore dei diritti all'aiuto ad ettaro. Per poter ricevere tali aiuti l'agricoltore dovrà presentare domanda entro una data fissata da ciascuno Stato membro, ma non oltre il 15 maggio del primo anno di applicazione del regime⁷.

Viene fissato un tetto massimo (*massimale nazionale*) all'ammontare di sostegno a cui ciascuno Stato membro ha diritto (Allegato VIII). Esso è crescente tra il 2005 ed il 2007 ed è determinato sulla base della media degli aiuti storici da ciascuno Stato ricevuto negli anni di riferimento per le OCM considerate, con gli opportuni aggiustamenti per tenere conto dell'attuazione integrale di Agenda 2000 e degli ulteriori adeguamenti degli aiuti previsti dal Regolamento (CE) n. 1782/2003. Come si vede nella tabella 8.1 l'ammontare di risorse a disposizione degli Stati membri rimane sostanzialmente stabile tra il 2005 ed il 2006, salvo piccoli aggiustamenti dovuti prevalentemente agli adeguamenti degli aiuti unitari per riso (che aumentano) e grano duro (che diminuiscono). Nel 2007, invece, si osserva un incremento delle risorse complessive del 15% dovuto all'introduzione nel regime di pagamento unico dei pagamenti diretti per il settore lattiero-caseario. In termini di posizione relativa dei singoli paesi, l'Italia anche al 2007 non subisce significative variazioni nella quota di spesa catturata. Ciò è riconducibile alla sostanziale equivalenza tra il peso del nostro paese sul totale delle quote latte (sulla cui base sono calcolati gli aiuti) e il suo peso sui massimali al 2007.

4 Per la fecola di patate, i foraggi essiccati e le sementi il numero di ettari la cui produzione ha fruito dell'aiuto durante il periodo di riferimento è calcolato in proporzione al numero di tonnellate di prodotto (per patate e foraggi) o alla superficie accettata per la certificazione (per le sementi) nei limiti di una superficie di base fissata dalla Commissione (punti B, D e F dell'Allegato VII del Regolamento (CE) n. 1782/2003).

5 A norma dell'art. 5 del Regolamento (CE) n. 2419/2001.

6 Sono esclusi dalla superficie foraggera i fabbricati, i boschi, gli stagni, i sentieri; le superfici adibite ad altre colture ammissibili ad un sostegno comunitario o a colture permanenti o orticole; le superfici che beneficiano del regime di sostegno a favore dei produttori di taluni seminativi, dell'aiuto per i foraggi essiccati; le superfici sottoposte a un programma nazionale o comunitario di ritiro dalla produzione.

7 Come vedremo più avanti, il primo anno di applicazione del regime è fissato al 2005, ma gli Stati membri possono rimandare l'avvio al 2006 o al 2007.

Per altri paesi, quali Spagna, Francia e Grecia, al contrario, l'inclusione dei pagamenti per il latte determina un peggioramento della posizione relativa.

Tab. 8.1 - Massimali nazionali per Stato membri (milioni di euro)

	2005		2006		2007 e successivi	
		(%)		(%)		(%)
Belgio	411	1,5	411	1,5	528	1,7
Danimarca	838	3,2	838	3,2	996	3,2
Germania	4.479	16,8	4.479	16,9	5.468	17,8
Grecia	837	3,1	834	3,1	856	2,8
Spagna	3.244	12,2	3.240	12,2	3.438	11,2
Francia	7.199	27,1	7.195	27,1	8.055	26,2
Irlanda	1.136	4,3	1.136	4,3	1.322	4,3
Italia	2.539	9,5	2.530	9,5	2.882	9,4
Lussemburgo	27	0,1	27	0,1	37	0,1
Paesi Bassi	386	1,5	386	1,5	779	2,5
Austria	613	2,3	613	2,3	711	2,3
Portogallo	452	1,7	452	1,7	518	1,7
Finlandia	467	1,8	467	1,8	552	1,8
Svezia	612	2,3	612	2,3	729	2,4
Regno Unito	3.350	12,6	3.350	12,6	3.868	12,6

Fonte: Regolamento (CE) n. 1782/2003, Allegato VIII, ed elaborazioni INEA

In caso di superamento del massimale lo Stato membro interessato dovrà procedere ad una riduzione lineare degli importi di riferimento al fine di rispettare il tetto.

Gli Stati membri devono costituire una *riserva nazionale* degli importi di riferimento da utilizzare in via prioritaria in favore degli agricoltori che hanno iniziato l'attività agricola in un periodo successivo a quello storico di riferimento (dopo il 31 dicembre 2002)⁸. La riserva viene costituita attraverso una riduzione lineare, non superiore al 3%, degli importi di riferimento. Essa comprende anche la differenza tra il massimale previsto nell'Allegato VIII e la somma degli importi di riferimento da attribuire agli agricoltori, oltre ai diritti all'aiuto inutilizzati per un periodo di tre anni (salvo quelli che risultano non utilizzati per cause di forza maggiore o per circostanze eccezionali).

I diritti all'aiuto possono essere trasferiti solo all'interno dello stesso Stato membro, salvo in caso di successione, sebbene anche in questa ipotesi gli aiuti possono essere utilizzati solo nello Stato membro in cui sono stati fissati.

Lo Stato membro può limitare il trasferimento o l'utilizzazione nell'ambito della stessa regione. La vendita (o un'altra forma di trasferimento definitivo) può avvenire con o senza terra. In caso di vendita, accompagnata o meno dalla terra, gli Stati possono accantonare una parte dei diritti, o ridurre il loro valore unitario, a favore della riserva nazionale. L'affitto e altre forme simili di cessione temporanea sono consentiti solo se il trasferimento dell'aiuto è accompagnato dal trasferimento di un numero equivalente di ettari ammissibili (trasferimento con terra).

Le superfici sulle quali viene fatto valere ciascun diritto all'aiuto⁹ possono essere utilizzate per

⁸ La riserva può essere utilizzata anche per chi ha iniziato l'attività agricola nel 2002 ma senza aver ricevuto pagamenti diretti in tale anno. Gli Stati membri possono utilizzare la riserva anche per gli agricoltori che si trovano in una situazione particolare (che la Commissione dovrà definire) e per gli agricoltori sottoposti a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo connessi con una forma di intervento pubblico al fine di evitare l'abbandono delle terre e/o compensare svantaggi specifici per gli agricoltori in tali superfici. Anche gli agricoltori che ricevono diritti al pagamento derivanti dalla riserva nazionale devono presentare domanda di partecipazione al regime di pagamento unico entro la data fissata.

⁹ Vale a dire le particelle degli ettari ammissibili dichiarate dagli agricoltori pertinenti a ciascun diritto all'aiuto.

qualsiasi attività agricola tranne che per le colture permanenti, per la produzione di ortofrutticoli – sia quelli destinati al fresco che ad essere trasformati – e per la produzione di patate diverse da quelle destinate alla fabbricazione di fecola. Sulla rimanente superficie ammissibile l'agricoltore può svolgere qualunque attività agricola¹⁰. Nel rispetto del principio del disaccoppiamento, l'agricoltore può anche decidere di non svolgere alcuna attività produttiva su tutta o parte della superficie ammissibile (compresa quella che dà diritto all'aiuto). In ogni caso, ciascun agricoltore beneficiario di pagamenti diretti è tenuto a rispettare su tutta la superficie aziendale i criteri di gestione obbligatori stabiliti nell'ambito della condizionalità (si veda il successivo paragrafo 8.4).

Il Regolamento (CE) n. 1782/2003 prevede un *regime di diritti all'aiuto sottoposti a condizioni particolari* che riguarda i seguenti pagamenti nell'ambito delle OCM zootecniche:

- a) il premio di destagionalizzazione (carni bovine);
- b) il premio all'abbattimento (carni bovine);
- c) il premio speciale per i bovini maschi e il premio per le vacche nutrici, a condizione che l'agricoltore sia esentato dall'applicazione del coefficiente di densità di carico a norma dell'art. 12 del Regolamento (CE) n. 1254/1999¹¹, né chieda di beneficiare del pagamento per l'estensivizzazione (carni bovine);
- d) i pagamenti supplementari, se concessi ad integrazione dei premi di cui sopra;
- e) il premio per pecora e capra, e supplementi, per le zone svantaggiate;
- f) il premio per i prodotti lattiero-caseari e i pagamenti supplementari (a decorrere dal 2007)¹².

Gli agricoltori che hanno percepito tali premi a capo e/o supplementi durante il periodo di riferimento ma non possedevano ettari durante tale periodo o il cui diritto per ettaro corrisponde ad un importo superiore a 5.000 euro hanno diritto, nel primo caso, ad un aiuto pari all'importo di riferimento corrispondente ai pagamenti diretti che gli erano stati concessi nel periodo medio di tre anni, nel secondo caso, ad un aiuto per ogni 5.000 euro o frazione dell'importo di riferimento.

Gli agricoltori che dispongono dei diritti all'aiuto per i quali non possedevano ettari sono autorizzati dagli Stati membri a derogare all'obbligo di fornire un numero di ettari ammissibili equivalente al numero dei diritti purché mantengano almeno il 50% dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento espressa in UBA. In caso di trasferimento la deroga continua a mantenere la propria validità presso il cessionario solo se sono trasferiti tutti i diritti soggetti a deroga.

Il nuovo regolamento mantiene inalterato l'obbligo di messa a riposo delle terre per gli agricoltori che nel periodo di riferimento (2000-2002) erano assoggettati al *set aside* nell'ambito dell'OCM seminativi. Gli importi del pagamento per il ritiro obbligatorio e la superficie corrispondente non sono infatti inclusi nella determinazione dei diritti all'aiuto, ma gli agricoltori ricevono un *diritto di ritiro*¹³ a cui, per poter ricevere il pagamento, deve corrispondere un *ettaro ammissibile al diritto di ritiro* che deve essere sottratto alla produzione¹⁴. Le superfici ritirate, che possono essere soggette a rotazione, devono essere mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali nel rispetto dei criteri stabi-

¹⁰ Nel rispetto delle norme fissate nell'ambito dei regimi di sostegno di riferimento e dei limiti imposti dalla eventuale presenza di quote di produzione e/o di divieto di nuovi impianti.

¹¹ A norma dell'art. 12, paragrafo 1, di tale regolamento un produttore è esentato dall'applicazione del coefficiente di densità qualora il numero di capi detenuti nell'azienda da prendere in considerazione per determinare tale coefficiente non sia superiore a 15 UBA.

¹² Il valore unitario di ciascun diritto posseduto da un agricoltore nel 2007 è maggiorato di un importo supplementare ottenuto dividendo l'importo del premio e dei pagamenti supplementari che i produttori di latte ricevono al 2007 per il numero dei diritti posseduto in quell'anno, esclusi i diritti di ritiro dalla produzione. Nel caso in cui l'agricoltore non possieda alcun diritto, l'aiuto si calcola dividendo l'importo dei premi lattiero-caseari al 2007 per il numero di ettari ammissibili in quell'anno.

¹³ Il diritto di ritiro è calcolato dividendo l'importo medio su tre anni di ritiro per il numero medio su tre anni di ettari ritirati.

¹⁴ Per "ettaro ammissibile al diritto di ritiro" si intende una superficie agricola aziendale dedicata a colture annuali, escluse le superfici destinate a colture permanenti, foreste, pascoli permanenti o attività non agricole.

liti nell'ambito della condizionalità. Rimangono esclusi dall'obbligo di messa a riposo: l'agricoltore che conduca l'insieme della sua azienda, per la totalità della sua produzione, nel rispetto del metodo di produzione biologica; chi utilizza le superfici ritirate per fornire materiale per la trasformazione all'interno della Comunità di prodotti non destinati in via principale al consumo umano o animale¹⁵.

Attuazione regionale

Entro il 1° agosto del 2004 ciascuno Stato membro può decidere se applicare il regime di pagamento unico a livello regionale¹⁶. In tal caso, il massimale nazionale di sostegno viene suddiviso in massimali regionali, secondo criteri oggettivi¹⁷. L'attuazione a livello regionale prevede due possibilità: l'attuazione dello schema generale di pagamento unico a livello regionale e una attuazione regionale, per così dire, forfetaria.

Sull'attuazione regionale dello schema generale nel regolamento non si dice nulla. Ciascuno Stato membro, sulla base del tipo di decentramento amministrativo esistente e dei rapporti tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali, deciderà se procedere ad una suddivisione del massimale nazionale tra regioni, applicando regole uniformi, o se lasciare alle regioni autonomia decisionale in relazione alle diverse opzioni offerte dal regolamento¹⁸.

Nell'ipotesi di attuazione regionale forfetaria, in casi debitamente giustificati e sulla base di criteri oggettivi, lo Stato membro può dividere il massimale regionale, tutto o in parte, tra gli agricoltori le cui aziende ricadono nel territorio regionale, compresi quelli che non rispettano i criteri di ammissibilità previsti dall'art. 33, cioè quelli che nel periodo di riferimento (2000-2002) non hanno fruito di almeno uno dei regimi di sostegno che ricadono nel pagamento unico.

Nel caso in cui si decida di suddividere tutto il massimale regionale, il valore unitario dei diritti da ciascun agricoltore acquisito è pari al valore risultante dal rapporto tra il massimale regionale ed il numero di ettari di superficie ammissibile (secondo quanto stabilito dall'art. 44 paragrafo 2) stabilito a livello regionale. Nel caso in cui si decida di distribuire solo una parte del massimale regionale, il valore unitario dei diritti all'aiuto è calcolato dividendo la quota di massimale regionale per il numero di ettari di superficie ammissibile stabilito a livello regionale. In entrambi i casi il numero di diritti per agricoltore è pari al numero di ettari dichiarati come ettari ammissibili nel primo anno di applicazione del regime di pagamento unico.

Nel caso di divisione parziale del massimale regionale può accadere che un agricoltore possa ancora rivendicare diritti sulla quota non distribuita. In tal caso, il valore dei suoi diritti viene aumentato di una quota ottenuta dividendo l'importo di riferimento per il numero dei suoi diritti.

Nell'ambito dell'applicazione regionale forfetaria gli agricoltori possono utilizzare, ove autorizzati, anche le superfici che conferiscono il diritto all'aiuto per la produzione di ortofrutta e patate diverse da quelle destinate alla produzione di fecola¹⁹. Rimangono escluse dall'uso del suolo le colture permanenti. Spetta allo Stato membro stabilire il numero di ettari sui quali concedere l'autorizzazione, suddividendo la superficie media nazionale che nel periodo 2000-2002 è stata destinata a

15 Come si vedrà più avanti, nell'ambito della riforma è concesso un aiuto per la colture destinate alla produzione di energia. Le superfici destinate a tali colture energetiche non possono essere considerate nell'ambito del set aside obbligatorio.

16 La definizione delle regioni deve avvenire con criteri obiettivi. Da consultazioni bilaterali avvenute tra alcuni Stati membri e la Commissione sembrerebbe che quest'ultima per regioni intenda quelle amministrative o quelle (già esistenti) definite sulla base di considerazioni ecologiche (aree svantaggiate e non svantaggiate).

17 Gli Stati membri con meno di 3 milioni di ettari di superficie ammissibile possono essere considerati una regione unica.

18 Il Regno Unito sembra orientato a dare completa autonomia decisionale alle sue regioni amministrative: Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord. L'Italia sta invece procedendo a consultazioni con le Regioni per giungere all'applicazione di uno schema unico.

19 Quindi le parcelle agricole corrispondenti agli ettari ammissibili pertinenti a ciascun diritto all'aiuto.

ortofrutta e patate tra le regioni, secondo criteri oggettivi. A sua volta, il numero di ettari a disposizione dell'agricoltore è determinato entro il limite della superficie che egli ha dedicato a queste produzioni nel 2003, il tutto nel rispetto dei limiti stabiliti per la regione interessata. Se la distribuzione non esaurisce il limite regionale, per la parte non utilizzata gli agricoltori sono autorizzati a produrre ortofrutta e patate sulla superficie dedicata a queste colture nel 2004 e/o nel 2005.

Il numero di ettari per i quali è concessa l'autorizzazione non può in ogni caso superare il numero di ettari ammissibili dichiarati nel primo anno di applicazione del regime di pagamento unico. L'autorizzazione è utilizzata, nella regione interessata, con il diritto all'aiuto corrispondente.

In caso di applicazione regionale forfetaria, gli Stati membri possono fissare nell'ambito del massimale regionale o di parte di esso valori unitari dei diritti differenziati sia per tappeti erbosi che per pascoli permanenti rispetto agli altri ettari di superficie ammissibile.

Inoltre, entro il 1° agosto 2004 gli Stati membri possono decidere che i diritti stabiliti nell'ambito dell'attuazione a livello regionale (quindi, sia in caso di applicazione standard che forfetaria, sia parziale che totale) possono essere soggetti a variazioni progressive secondo criteri oggettivi e una gradualità prestabilita (*phasing in*).

Lo Stato membro può decidere di anticipare l'inclusione dei premi per i prodotti lattiero-caseari e dei relativi pagamenti supplementari nel regime di pagamenti unico a decorrere dal 2005²⁰. Tale inclusione può essere parziale o totale.

In caso di applicazione regionale forfetaria i diritti all'aiuto risultanti possono essere trasferiti o utilizzati solo all'interno della stessa regione o tra regioni aventi gli stessi diritti per ettaro.

Infine, ogni agricoltore nella regione interessata acquisisce diritti di ritiro. Il numero dei diritti è stabilito moltiplicando gli ettari ammissibili al diritto di ritiro²¹ dichiarati da un agricoltore nel primo anno di applicazione del pagamento unico per un "tasso di ritiro", calcolato moltiplicando la percentuale di *set aside* (10%) per la proporzione tra gli ettari a seminativi cui sono stati concessi pagamenti nel periodo di riferimento e i terreni ammissibili al diritto al ritiro. Il valore dei diritti di ritiro è pari al valore regionale dei diritti all'aiuto. Non ricevono diritti di ritiro gli agricoltori che dichiarano un numero di ettari ammissibili al diritto di ritiro inferiore al numero necessario a produrre 92 tonnellate di cereali, diviso per la proporzione tra gli ettari a seminativi cui sono stati concessi pagamenti nel periodo di riferimento e i terreni ammissibili al diritto al ritiro.

Attuazione parziale

Entro il 1° agosto 2004 uno Stato membro può decidere di applicare il regime di pagamento unico in modo parziale, cioè può sottrarre dal disaccoppiamento totale parte dei pagamenti diretti previsti per i seminativi, le carni ovicaprine, le carni bovine e i pagamenti effettuati in favore di tipi specifici di agricoltura e per le produzioni di qualità. L'attuazione parziale può avvenire sia a livello nazionale che regionale. Essa si esplica in un parziale "riaccoppiamento" degli aiuti (o in un disaccoppiamento parziale) e, dunque, nel mantenimento, per una parte dell'aiuto, del legame con il prodotto. L'applicazione di questa opzione prevede che, in conformità alle scelte operate dagli Stati membri, venga fissato un massimale per ciascuna componente dei pagamenti diretti. Tale massimale è pari al valore di questi pagamenti nell'ambito dei massimali nazionali (regionali) moltiplicato per il tasso al quale gli Stati membri intendono applicare il parziale "riaccoppiamento", sulla base delle opzioni previste. L'importo totale dei massimali così fissati è dedotto dai massimali nazionali (regionali)

20 Si ricorda che i pagamenti previsti dalla riforma per i prodotti lattiero-caseari entreranno a far parte del regime di pagamento unico dal 2007 e che tali pagamenti danno luogo a diritti all'aiuto sottoposti a condizioni particolari.

21 Vedi nota 14.

relativi al pagamento unico. Conformemente agli adeguamenti previsti per il massimale nazionale, anche l'importo di riferimento di ciascun agricoltore deve essere ridotto per tenere conto della quota dei pagamenti diretti che fuoriesce dal regime di pagamento unico e ritorna agli agricoltori coinvolti sotto forma di pagamenti supplementari.

Il regolamento definisce una serie di opzioni a disposizione dello Stato membro.

Nel caso dei pagamenti per i seminativi (art. 66) gli Stati membri possono decidere di:

- a) mantenere "accoppiato" fino al 25% dei pagamenti per superficie per i seminativi²²;
o, in alternativa, di:
- b) mantenere accoppiato fino al 40% del pagamento supplementare per il grano duro.

Nel caso dei pagamenti per le carni ovicaprine (art. 67) gli Stati membri possono decidere di mantenere accoppiato fino al 50% dei pagamenti per le carni ovicaprine²³.

Nel caso dei pagamenti per le carni bovine (art. 68) gli Stati membri possono:

- 1) mantenere accoppiato fino al 100% del premio all'abbattimento dei vitelli²⁴.

A questa opzione si può affiancare una delle seguenti alternative:

- a) mantenere accoppiato fino al 100% dei premi per vacca nutrice e fino al 40% dell'abbattimento dei bovini diversi dai vitelli;
o, in alternativa:
- b) mantenere accoppiato fino al 100% del premio all'abbattimento dei bovini diversi dai vitelli;
o, in alternativa:
- c) mantenere accoppiato fino al 75% del premio speciale per i bovini maschi.

L'ultima facoltà a disposizione degli Stati membri nell'ambito dell'attuazione parziale riguarda la possibilità di trattenere fino al 10% di ciascuna componente del massimale nazionale²⁵ per effettuare un pagamento supplementare annuale agli agricoltori dei settori interessati dalla trattenuta a favore di specifiche tipologie di agricolture ritenute importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente o per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli.

Esclusioni facoltative

Entro il 1° agosto 2004 uno Stato membro può decidere di escludere dal regime di pagamento unico:

- a) uno o più pagamenti diretti concessi nell'ambito dei seminativi (l'importo supplementare ai pagamenti per superficie, applicato a nord del 62° parallelo in Svezia, Finlandia e zone limitrofe) e delle sementi (aiuto alla produzione);
- b) tutti gli altri pagamenti diretti che confluiscono nel pagamento unico corrisposti agli agricoltori delle regioni ultraperiferiche della Comunità.

22 Il regolamento prevede che gli Stati membri possono trattenere fino al 25% del valore del massimale nazionale corrispondente ai pagamenti per superficie per i seminativi (ad esclusione del pagamento per il set aside obbligatorio), da utilizzare per effettuare pagamenti supplementari, annuali, ad ettaro, agli agricoltori che producono seminativi fino ad un massimo del 25% dei relativi pagamenti per ettaro, secondo le condizioni previste dal regolamento di riforma (contenute nel capitolo 10 del titolo IV (Altri regimi di aiuto) del Regolamento (CE) n. 1782/2003).

23 Le disposizioni per la concessione dei pagamenti per le carni ovicaprine, in caso di applicazione dell'art. 67, sono contenute nel capitolo 11 del titolo IV. Le modalità di applicazione del parziale disaccoppiamento sono quelle presentate per i seminativi (vedi nota precedente).

24 Le disposizioni per la concessione dei pagamenti per le carni bovine, in caso di applicazione dell'art. 68, sono contenute nel capitolo 12 del titolo IV.

25 Nel caso dei seminativi, dei bovini e degli ovicapri si terrà conto di questa trattenuta ai fini dell'applicazione delle percentuali massime fissate negli articoli 66, 67 e 68 per il mantenimento in forma semiaccoppiata degli aiuti relativi (attuazione parziale).

Periodo transitorio facoltativo

Entro il 1° agosto 2004, qualora lo giustifichino specifiche condizioni agricole, uno Stato membro può decidere di posticipare l'applicazione del regime di pagamento unico al 1° gennaio 2006 o al 1° gennaio 2007, dopo un periodo transitorio. Durante tale periodo lo Stato membro applica i pagamenti diretti di cui all'allegato VI secondo le condizioni stabilite dal Regolamento (CE) n. 1782/2003 relativamente al riso, patate da fecola, prodotti lattiero-caseari, aiuto regionale specifico per i seminativi, sementi, seminativi, ovicapri, carne bovina e legumi da granella, nei limiti della componenti di questi pagamenti nell'ambito dei massimali nazionali²⁶.

Altri regimi di aiuto

Il titolo IV "Altri regimi di aiuto" del Regolamento (CE) n. 1782/2003 comprende una serie di disposizioni molto eterogenee tra loro. In alcuni casi, come per il frumento duro, le piante proteiche, il riso, la frutta in guscio, le colture energetiche e le patate da fecola²⁷ queste disposizioni riguardano *aiuti specifici* che non rientrano nel regime di pagamento unico ma che rimangono collegati alla coltura e che vengono introdotti *ex novo*, o reiterati, per salvaguardare il ruolo economico, sociale e ambientale che queste produzioni rivestono in determinate aree. Si tratta generalmente di aiuti ad ettaro, sottoposti a limiti di garanzia, che gli agricoltori ricevono per la superficie investita. Le disposizioni contenute nel titolo IV si applicano in altri due casi direttamente legati al regime di pagamento unico: nell'ipotesi di attuazione parziale e, quindi, di parziale riaccoppiamento degli aiuti alla produzione (solo per seminativi, carni ovicaprine e carni bovine)²⁸; e nell'ipotesi di uno Stato membro che decida di applicare il regime di pagamento unico dopo un periodo transitorio (art. 71). Il titolo IV prevede inoltre le norme da applicare agli aiuti regionali specifici per i seminativi (zone a nord del 62° parallelo) e gli aiuti alle sementi²⁹ in caso di applicazione dell'art. 70 relativo alle esclusioni facoltative. Infine, il capitolo 7 riguarda i premi e i pagamenti supplementari per i prodotti lattiero-caseari introdotti con la riforma Fischler relativamente agli anni dal 2004 al 2007, cioè agli anni immediatamente precedenti la loro inclusione nel regime di pagamento unico.

Qui di seguito si prenderanno in considerazione gli aiuti specifici e le disposizioni riguardanti alcune OCM (seminativi, carne bovina, carne ovicaprina, legumi da granella) che ricadono integralmente nell'ambito del regime di pagamento unico senza subire modifiche significative in termini di entità degli aiuti. L'insieme delle disposizioni concernenti il frumento duro, il riso, la frutta in guscio, i prodotti lattiero-caseari, invece, verrà trattato separatamente nei prossimi paragrafi, al fine di dare una visione organica delle modifiche apportate dal Regolamento (CE) n. 1782/2003, che oltre a prevedere la loro inclusione nel regime di pagamento unico, per questi prodotti fissa anche degli aiuti specifici.

Per quanto riguarda gli aiuti specifici (tab. 8.2), per il *frumento duro* viene previsto un premio specifico alla qualità pari a 40 euro/ha a partire dalla campagna 2004/05, per il prodotto derivante da sementi selezionate di varietà predeterminate. Come vedremo nel successivo paragrafo 8.7, le condizioni a cui è soggetto il premio alla qualità sono le stesse previste per la concessione dell'attuale pagamento supplementare nelle zone di produzione tradizionali.

²⁶ Le condizioni sono quelle stabilite nel titolo IV "Altri regimi di aiuto".

²⁷ Disposizioni contenute nei capitoli da 1 a 6.

²⁸ Quindi solo in caso di applicazione degli artt. 66, 67 e 68.

²⁹ Disposizioni contenute, nel capitolo 8.

Tab. 8.2 - Prodotti che hanno diritto all'aiuto specifico nell'ambito della riforma Fischler

Prodotto	Aiuto specifico	Limite
Frumento duro	Premio specifico alla qualità 40 euro/ha dal 2004/05	Superficie di base nazionale
Piante proteiche	Premio specifico 55,57 euro/ha dal 2004/05	Superficie massima garantita (a livello comunitario)
Riso	Aiuto specifico* 177 euro/t per il 2004/05** 75 euro/t dal 2005/2006	Superficie di base nazionale
Frutta in guscio	Aiuto comunitario 120,75 euro/ha da 1/1/2004 Aiuto nazionale max 120,75 euro/ha da 1/1/2004	Superficie massima garantita suddivisa a livello nazionale
Colture energetiche	Aiuto comunitario 45 euro/ha da 1/1/2005	Superficie massima garantita (a livello comunitario)
Patate da fecola	Aiuto comunitario*** 110,54 euro/t per il 2004/2005** 66,32 euro/t da 2005/05	Quota impresa di trasformazione

* Da moltiplicare per la resa di ciascuno Stato membro

** Da applicare anche nel caso in cui uno Stato membro decida di posticipare l'avvio del regime di pagamento unico (art. 71)

*** Aiuto concesso al quantitativo di patate necessario a produrre una tonnellata di fecola

Fonte: Regolamento (CE) n. 1782/2003

Per le *piante proteiche* (piselli, favette e lupini dolci) l'attuale premio supplementare di 9,5 euro/t viene trasformato, a partire dalla campagna 2004/05, in un premio pari a 55,57 euro/ha³⁰. Tale aiuto viene condizionato al rispetto di una superficie massima garantita di 1.400.000 ettari il cui superamento comporta una riduzione proporzionale dell'aiuto concesso per l'anno in questione. Non viene al momento prevista una suddivisione della SMG tra Stati membri.

L'aiuto specifico per il *riso* è differenziato tra gli Stati membri in funzione delle rese. Esso è pari a 177 euro/t per il 2004/05 e nel caso in cui uno Stato membro decida di posticipare l'avvio del regime di pagamento unico al 2006 o al 2007 (art. 71); dal 2005/06 in poi sarà pari a 75 euro/t. L'aiuto è concesso nei limiti di una superficie di base nazionale che gli Stati membri possono suddividere in sottosuperfici di base. L'entità delle superfici di base e le modalità di applicazione delle riduzioni in caso di superamento sono quelle previste dall'attuale OCM³¹.

Per la *frutta in guscio* (mandorle, nocciole, noci, pistacchi e carrube) è previsto un aiuto comunitario pari a 120,75 euro/ha nell'ambito di una SMG di 800.000 ettari. Ad esso può essere aggiunto un aiuto nazionale, pari, al massimo, a 120,75 euro/ha.

Il Regolamento (CE) n. 1782/2003, a partire dal 1° gennaio 2005, introduce un nuovo aiuto pari a 45 euro/ha per le superfici seminate a colture energetiche, cioè colture destinate alla produzione di biocarburanti o di energia termica ed elettrica ricavata dalla biomassa. L'aiuto è concesso nei limiti di una superficie massima garantita pari a 1.500.000 ettari ed è subordinato all'esistenza di un contratto tra l'agricoltore e l'industria di trasformazione (salvo che lo stesso agricoltore si occupi della trasformazione). Le superfici per le quali è richiesto un aiuto per le colture energetiche non possono coincidere con le superfici poste a *set aside* obbligatorio nell'ambito dell'OCM seminativi o del

30 Per il passaggio da un aiuto a tonnellata ad un aiuto ad ettaro si è presa in considerazione una resa media di riferimento delle regioni di produzione dell'UE pari a 5,85 t/ha.

31 Per il funzionamento dell'OCM riso si veda il paragrafo 4.2.2 del presente Rapporto.

regime di pagamento unico. La Commissione si è impegnata a presentare una relazione sull'andamento del regime entro il 31 dicembre 2006.

Ai produttori di *patate da fecola* è destinato un aiuto di 110,54 euro per la campagna 2004/05 in caso di applicazione dell'art. 71 (periodo transitorio) e di 66,32 euro a decorrere dalla campagna 2005/06. L'aiuto è concesso al quantitativo di patate necessario a produrre una tonnellata di fecola ed è adattato in funzione del tenore di fecola delle patate. L'aiuto è concesso solo per il quantitativo di patate previsto da un contratto di coltivazione concluso tra l'agricoltore e l'impresa produttrice di fecola, nei limiti del contingente assegnato a tale impresa.

Gli aiuti specifici, sebbene non vadano ad incidere sull'ammontare del pagamento unico cui l'agricoltore ha diritto (in quanto anche nel caso in cui decida di abbandonare l'attività produttiva egli comunque riceve il 100% dell'ammontare storico di riferimento), di fatto rappresentano un sostegno che prima si riceveva nell'ambito dell'OCM di riferimento e che adesso si riceve solo se viene prodotta quella coltura. Ad esempio, il premio supplementare di 9,5 euro/t previsto dall'OCM seminativi non è entrato nel calcolo dell'importo di riferimento, ma l'agricoltore lo riceverà nell'ambito del nuovo regime – trasformato in un aiuto ad ettaro – solo se investiranno in piante proteiche. La stessa cosa accade per le patate da fecola, il cui aiuto storico confluisce parte nel pagamento unico e parte nel premio specifico. Per il grano duro l'aiuto alla qualità va in parte a compensare la riduzione del pagamento supplementare. Al contrario, per riso, colture energetiche e frutta in guscio, l'aiuto specifico rappresenta un aiuto aggiuntivo che gli agricoltori prima non prendevano (o che era di minore importo) e che ora riceveranno per quelle determinate colture.

Riguardo alle OCM dei seminativi, carni bovine, carni ovicaprine e legumi da granella, così come detto prima, la riforma Fischler incorpora nel Regolamento (CE) n. 1782/2003 le norme relative ai singoli regimi di sostegno, con alcuni adeguamenti, e lascia di competenza delle relative OCM solo le disposizioni riguardanti il funzionamento del mercato interno e gli scambi con i paesi terzi.

Per quel che riguarda i seminativi, la riforma Fischler ha abrogato, a partire dal 1° gennaio 2005, il Regolamento (CE) n. 1251/1999, contenente tutte le norme per la concessione dei pagamenti per superficie. La sua validità è mantenuta solo fino alla campagna 2004/05 con alcuni adeguamenti che riguardano le piante proteiche (il cui importo di base si riduce da 72,5 euro/t a 63 euro/t), il frumento duro (il cui pagamento supplementare per le zone tradizionali di produzione si riduce da 344,5 euro/ha a 313 euro/ha, mentre l'aiuto specifico per le zone semi-tradizionali passa da 138,9 euro/ha a 93 euro/ha), e l'aiuto per le regioni a nord del 62° parallelo il cui importo aumenta da 19 a 24 euro/t. Rimangono in vigore invariate le disposizioni relative agli scambi con i paesi terzi mentre per l'intervento esso viene abolito per la segale e si prevede una riduzione del 50% delle maggiorazioni mensili³². Nel caso in cui uno Stato membro opti per una delle possibilità offerte dall'art. 66 in merito al parziale disaccoppiamento, agli aiuti che rimangono legati alla superficie si applicano le disposizioni contenute nel capitolo 10 del titolo IV: importo di base per tutti i seminativi fissato a 63 euro/t, ulteriori riduzioni del pagamento supplementare per il grano duro e abolizione (dal 2006/07) dell'aiuto specifico per le zone semi-tradizionali di produzione (come si vedrà meglio in un paragrafo successivo), il tutto nell'ambito di modalità di funzionamento (superfici di base, piano di regionalizzazione, ecc.) rimaste immutate rispetto al Regolamento (CE) n. 1251/1999.

Per le carni bovine a partire dal 1° gennaio 2004 sono previste le seguenti modifiche del Regolamento (CE) n. 1254/1999: aumento dal 20 al 40% della percentuale di giovenche che possono ricevere il premio per vacca nutrice; aumento di 50.000 capi della mandria nazionale per l'Austria per il calcolo del premio alla vacca nutrice (cha passa a 375.000 capi)³³; aumento a 416.539 capi della

³² Queste disposizioni sono contenute nel Regolamento (CE) n. 1784/2003 che abroga il Regolamento (CE) n. 1766/92.

³³ I capi sono detratti dalla mandria di riferimento per il calcolo del premio speciale che si riduce a 373.400 capi.

mandria nazionale per il Portogallo per il calcolo del premio alla vacca nutrice. A partire dal 1° gennaio 2005 vengono abrogati gli articoli dal 3 al 25 del Regolamento di base n. 1254/1999 relativi agli aiuti al settore. Nel caso in cui uno Stato membro opti per una delle possibilità offerte dall'art. 68 in merito al parziale disaccoppiamento, ai premi di settore si applicano le disposizioni contenute nel capitolo 12 del titolo IV, che ricalcano quelle contenute nell'abrogato regolamento di base.

Lo stesso accade per le carni ovicaprine per le quali vengono abrogati a partire dal 1° gennaio 2005 gli articoli da 3 a 11 del Regolamento (CE) n. 2529/2001. In caso di applicazione dell'art. 67 (disaccoppiamento parziale) si applicano le disposizioni del capitolo 11 del titolo IV.

Per i legumi da granella viene abrogato a partire dalla campagna 2005/06 il Regolamento (CE) n. 1577/96. In caso di applicazione dell'art. 71 (periodo transitorio) valgono le disposizioni contenute nel capitolo 13 del titolo IV.

In caso di applicazione delle esclusioni facoltative previste dall'art. 70 all'aiuto regionale specifico per i seminativi e all'aiuto alle sementi si applicano, rispettivamente, le disposizioni contenute nei capitoli 8 e 9 del titolo IV.

Infine, l'art. 154 disciplina la compatibilità del regime di pagamento unico con il regime semplificato contemplato da Agenda 2000³⁴. Si stabilisce che il 2003 è l'ultimo anno in cui possono essere presentate nuove domande di partecipazione al regime semplificato. L'importo fissato nell'ambito di detto regime continuerà ad essere percepito dai beneficiari fino al 2005. Agli importi percepiti durante la partecipazione al regime semplificato non si applicano le disposizioni relative a condizionalità e modulazione. Gli agricoltori che partecipano al regime semplificato non possono presentare domanda per il pagamento unico. Qualora invece presentino domanda l'importo corrisposto nell'ambito del regime semplificato sarà incluso nell'importo di riferimento e sarà calcolato ed adattato secondo le norme previste dal Regolamento (CE) n. 1782/2003.

8.2.2 L'evoluzione delle proposte di riforma

Tra la Comunicazione del luglio 2002 e i regolamenti approvati nel settembre 2003, il regime di pagamento unico ha subito più di un cambiamento, alcuni dei quali hanno modificato sostanzialmente il disegno originariamente concepito dalla Commissione (tab. 8.3).

La Comunicazione di luglio 2002, appunto per la sua stessa natura, enunciava gli obiettivi della revisione intermedia, già prevista all'approvazione di Agenda 2000, e delineava gli strumenti necessari a raggiungerli. Tra questi, il pagamento unico era lo strumento cardine attraverso il quale passare ad una vera politica di sostegno dei redditi delle aziende, lasciando liberi gli agricoltori di produrre ciò che richiede il mercato. Nella prima formulazione del regime di pagamento unico, dunque, non veniva esplicitato il periodo storico di riferimento sul quale basare i nuovi aiuti disaccoppiati e si definivano in maniera piuttosto generica i diritti all'aiuto, dicendo che essi erano basati sul numero di ettari ammissibili dell'azienda beneficiaria, e le modalità di loro trasferimento (in questa prima versione esclusivamente in presenza di un trasferimento della terra). In maniera altrettanto generica si faceva riferimento ad una prima versione di regionalizzazione, prevedendo la possibilità di modulare gli aiuti, entro certi limiti, per definire un certo equilibrio tra importi individuali per ettaro e medie regionali o nazionali. Si stabiliva che ciascun agricoltore sarebbe stato libero di coltivare ciò che avesse voluto sulla propria superficie ad esclusione dell'ortofrutta. Infine, si faceva riferimento agli aiuti specifici per coltura, come misura di carattere eccezionale e portata limitata, per evitare cali di offerta nelle zone di produzione tradizionali. Alla presentazione di questa prima versione della riforma è seguito un intenso dibattito, all'interno degli Stati membri e tra questi e la Com-

³⁴ Art. 2bis del Regolamento (CE) n. 1259/1999 (Regolamento orizzontale).

Tab. 8.3 - L'evoluzione delle proposte relative al regime di pagamento unico: dalla situazione attuale al Regolamento (CE) n. 1782/2003

Campo di applicazione	Situazione attuale	Comunicazione (luglio 2002)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Compromesso (giugno 2003)	Regolamento (CE) n. 1782/2003
Vari premi per superficie (semi-nativi) accoppiati a colture specifiche Disaccoppiamento parziale esclusivamente grazie all'allineamento degli aiuti a favore dei semi oleosi su quelli per i cereali	Pagamento unico per azienda disaccoppiato per i seguenti prodotti: - cereali, semi oleosi, colture proteiche, lino, canapa, semi di lino, (aiuto di base di 66 euro/t); - supplemento per il frumento duro (ridotto a 250 euro/ha); - patate da fecola; - legumi da granella; - riso (102 euro/t); - foraggi essiccati (nuovo); - carni bovine; - carni ovicaprine; - settore lattiero-caseario a partire dal 2004/05	Le misure proposte sono mantenute con i seguenti adattamenti: - i pagamenti nel settore lattiero-caseario sono erogati a partire dal 2004 (esercizio 2005) - il 50% dell'aiuto per la fecola di patate è disaccoppiato; - sono inclusi gli aiuti per le sementi; - sono inclusi alcuni aiuti regionalizzati (regioni ultraperiferiche, Mar Egeo, supplemento a favore di Finlandia e Svezia per l'essiccazione di cereali, semi oleosi e piante proteiche)	Pagamento unico per azienda disaccoppiato dal 2005 in poi per i seguenti prodotti: - cereali, semi oleosi, colture proteiche, lino, canapa, semi di lino; - supplemento per il frumento duro; - patate da fecola (40%); - legumi da granella; - riso (102 euro/t); - sementi; - foraggi essiccati (nuovo); - carni bovine; - carni ovicaprine; - latte (dal 2006/07); - aiuti regionalizzati	Invariato	
	Sono esclusi i seguenti pagamenti: - premio alla qualità per il frumento duro; - supplemento per le colture proteiche (55,57 euro/t); - aiuto specifico per il riso (75 euro/t); - lino tessile e canapa (trasformatori); - trasformazione della fecola - foraggi essiccati (trasformatori, 33 euro/t, transitorio)	Gli importi complessivi dell'aiuto, le condizioni e i massimali nazionali figurano nell'allegato al regolamento di base	Gli Stati membri possono posticipare l'applicazione, se giustificata, fino al 2007	Invariato	
	Gli ortofrutticoli sono esclusi	Sono escluse soltanto le colture permanenti; gli ortofrutticoli non	Le superfici ammissibili non possono essere utilizzate per produrre	La superficie che da diritto all'aiuto non può essere utilizzata	

segue

Situazione attuale	Comunicazione (luglio 2002)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Compromesso (giugno 2003)	Regolamento (CE) n. 1782/2003
Determinazione dei diritti	Il pagamento unico per azienda può essere diviso in diritti al pagamento vincolati al terreno ammissibile	Misure per la definizione dei diritti. Definizione di terreno che dà origine a diritti e di terreno ammissibile al pagamento dissociato	re ortofrutta e patate da tavola Gli agricoltori ricevono diritti al pagamento basati su importi storici di riferimento. Ogni diritto all'aiuto è pagato solo se accompagnato da un ettaro di superficie ammissibile. La superficie ammissibile è tutta la superficie agricola esclusa quella usata per colture permanenti	per produrre colture permanenti, ortofrutta e patate da tavola La superficie ammissibile è tutta la superficie agricola esclusa quella usata per colture permanenti, colture forestali e usi non agricoli
Diritti speciali		Per alcuni premi animali trattamento dei diritti dissociato da quello dei terreni	Possibilità di trasferimenti e deroga che concede l'attivazione di diritti speciali senza terreni se è mantenuto un livello minimo di attività (+/- 50%)	Diritti all'aiuto sottoposti a condizioni particolari per alcuni premi per bovini e ovicaprini. Deroga all'obbligo di fornire un numero di ettari ammissibili equivalenti al numero dei diritti se viene mantenuta almeno il 50% dell'attività agricola espressa in UBA. In caso di trasferimento la deroga continua a mantenere la propria validità presso il cessionario solo se sono trasferiti tutti i diritti soggetti a deroga
Riserva nazionale		Riserva nazionale in casi di forza maggiore e nuovi agricoltori		Invariato
Sistema di controllo		Regole di controllo (SIGC)	Regole di controllo (SIGC)	Invariato
Periodo di riferimento	Non specificato	2000, 2001, 2002	Invariato	Invariato
Trasferimento dei diritti	Trasferimento solo se accompagnato da terra	I diritti possono essere trasferiti con o senza terra	Trasferimento con o senza terra. I diritti inutilizzati per 3 anni saranno allocati alla riserva nazionale	Invariato

segue

Situazione attuale	Comunicazione (luglio 2002)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Compromesso (giugno 2003)	Regolamento (CE) n. 1782/2003
Opzioni - Regionalizza- zione	Gli Stati membri possono modulare il livello degli aiuti, entro certi limiti	Fissazione di massimali per Stato membro. Possibilità di disaccoppiamento a livello regionale (principi comuni) e erogazione di un pagamento disaccoppiato medio per le colture che attualmente non beneficiano di pagamenti diretti	Gli Stati membri definiscono le regioni entro cui il trasferimento degli aiuti è limitato. Gli Stati membri possono suddividere il massimale nazionale tra le regioni secondo criteri obiettivi. Nell'ambito dell'applicazione regionalizzata dello schema di pagamento unico gli Stati membri possono: - allocare diritti all'aiuto di uguale ammontare tenendo conto della superficie ammissibile; - assegnare differenti valori per unità per il pascolo (come definito al 31 dicembre 2002) e ogni altra superficie ammissibile; - far contribuire i diversi settori in modo differente all'ammontare redistribuito; - ricalcolare il valore unitario regionale; - redistribuire tra le regioni, se sono stati definiti <i>envelope</i> nazionali; - anticipare l'inclusione dei premi per il latte Gli Stati membri con meno di 3 milioni di ettari di superficie ammissibile possono essere considerati come una regione Invariato	Nessun cambiamento con le seguenti aggiunte: lo Stato membro, oltre che per pascoli, può differenziare l'aiuto tra formazioni erbose (come definite al 31 dicembre 2003) e ogni altra superficie ammissibile. Sulle superfici ammissibili è prevista la possibilità di produrre ortofrutta e patate da tavola entro limiti definiti a livello comunitario, regionale e aziendale
Opzioni - Deroghe			Le deroghe opzionali possono essere applicate dallo Stato membro a livello nazionale o regionale. Ciascuno Stato membro può mantenere parzialmente disaccoppiato: Le deroghe opzionali sono così modificate: - 25% dei pagamenti per superfici per i seminativi o, in alternativa, il 40% del pagamento supplementare al grano duro;	

segue

Situazione attuale	Comunicazione (luglio 2002)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Compromesso (giugno 2003)	Regolamento (CE) n. 1782/2003
		- il 25% dei pagamenti per superficie per i seminativi o, in alternativa, il 40% del pagamento supplementare al grano duro; - il 50% dei pagamenti per gli ovicapri; - il 100% dei pagamenti per la vacca nutrice e il 40% del premio per l'abbattimento o, in alternativa, il 100% del premio per l'abbattimento e il 75% del premio speciale per i bovini maschi	- il 50% dei pagamenti per gli ovicapri; - il 100% del premio all'abbattimento dei vitelli e; - il 100% dei premi alla vacca nutrice e il 40% del premio all'abbattimento dei bovini diversi dai vitelli; oppure: - il 100% del premio all'abbattimento dei bovini diversi dai vitelli; oppure: - il 75% del premio speciale ai bovini maschi	- il 50% dei pagamenti per gli ovicapri; - il 100% del premio all'abbattimento dei vitelli
		Gli Stati membri possono anche: - trattenere fino al 10% del massimale nazionale per effettuare pagamenti supplementari a livello nazionale o regionale, al fine di incoraggiare specifici tipi di colture importanti per la protezione o il miglioramento dell'ambiente e di migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli. Per seminativi, bovini, ovini e prodotti lattiero-caseari tali pagamenti non devono superare il 10% del contributo del settore al massimale nazionale; - decidere di non includere nel pagamento unico gli aiuti supplementare ai seminativi per Finlandia e Svezia; - decidere di escludere gli aiuti alle sementi; - decidere di escludere i pagamenti diretti delle regioni ultraperiferiche	Nessun cambiamento, tranne che per la trattenuta del 10% che può essere effettuata su ciascuna componente del massimale nazionale per concedere un pagamento supplementare annuale agli agricoltori dei settori interessati dalla trattenuta a favore di specifiche tipologie di agricolture ritenute importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente o per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli	

segue

Situazione attuale	Comunicazione (luglio 2002)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Compromesso (giugno 2003)	Regolamento (CE) n. 1782/2003
<i>Set aside</i> Messa a riposo del 10% per i produttori di seminativi, esenzione per chi produce annualmente meno di 92 tonnellate di cereali equivalenti	Mantenimento dell'obbligo "storico" individuale di messa a riposo (10%), ma per un periodo più lungo (10 anni), senza rotazione	Nessun cambiamento, tranne le deroghe: - per domande di pagamento disaccoppiato relative a meno di 20 ettari e per agricoltura biologica; - per la messa a riposo senza rotazione, a condizione che la rotazione giovi all'ambiente	Gli agricoltori ricevono diritti all'aiuto per il <i>set aside</i> basati sugli obblighi storici di <i>set aside</i> che possono essere attivati solo se viene messo a riposo un ettaro di superficie ammissibile. I produttori biologici sono esentati dall'obbligo di <i>set aside</i>	Invariato, con la seguente aggiunta: - in caso di regionalizzazione ogni agricoltore nella regione interessata acquisisce diritti di ritiro. Sono esclusi gli agricoltori che producono annualmente meno di 92 tonnellate di cereali equivalenti
	Abolizione delle produzioni non alimentari sulle terre messe a riposo		È permessa la rotazione e la coltivazione di produzioni non alimentari in terreni a <i>set aside</i> Possono essere richiesti ulteriori obblighi di <i>set aside</i> nel caso di necessità di mercato	

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

missione, incentrato sui rischi di abbandono insiti nello strumento del disaccoppiamento e sugli effetti della riforma e delle misure di mercato proposte sulla produzione e sui redditi degli agricoltori, a cui la Commissione ha risposto pubblicando alcune valutazioni di impatto che sostanzialmente confermavano i timori di una estensivizzazione della produzione e di un aumento delle superfici incolte (European Commission, 2003e).

La successiva proposta di regolamento del gennaio 2003 esplicita tutti i dettagli della revisione intermedia e introduce le prime rilevanti modifiche. Innanzitutto, stabilisce l'ammontare complessivo degli aiuti e i massimali nazionali. Alla lista dei settori che rientrano nel pagamento unico vengono aggiunti i pagamenti per il latte ricevuti dal 2004. Si stabilisce che sulle superfici che ricevono l'aiuto disaccoppiato possa essere prodotta ortofrutta ma vengono escluse le colture permanenti. Viene data la definizione di superfici ammissibili e di superfici che hanno dato vita ai diritti all'aiuto, viene creata la riserva nazionale e viene fissato il periodo storico di riferimento per il calcolo degli aiuti. Si definiscono le modalità di trasferimento degli aiuti, che può avvenire con o senza il contemporaneo trasferimento di terra. Infine, vengono esplicitamente previste la possibilità di concedere aiuti disaccoppiati a livello regionale e di erogare un pagamento disaccoppiato medio per le colture che attualmente non beneficiano di pagamenti diretti.

Allo stallo seguito nei mesi successivi alla presentazione delle proposte legislative per l'impossibilità di trovare un accordo tra i paesi pone fine il compromesso del Consiglio dei ministri agricoli raggiunto il 26 giugno a Lussemburgo. Tale compromesso, per alcuni aspetti, stravolge l'impianto del regime di pagamento unico, introducendo la più importante deroga al principio del disaccoppiamento, cioè la possibilità di mantenere parzialmente disaccoppiati parte degli aiuti per i seminativi, le carni bovine e le carni ovicaprine. Inoltre, prevede la possibilità di applicare il pagamento unico a livello regionale, allocando diritti all'aiuto di pari ammontare per tutta la superficie ammissibile (aiuto regionale forfetario). Infine, rivede nuovamente la cosiddetta "lista negativa", prevedendo che le superfici beneficiarie degli aiuti diretti non possano essere utilizzate per produrre ortofrutta e patate da tavola e riammettendo, tra le colture possibili, quelle permanenti.

Nonostante il compromesso dovesse rappresentare il punto di arrivo delle trattative e i regolamenti approvati dovessero solo tradurre in termini legislativi l'accordo raggiunto, in realtà, essi contengono un ulteriore aggiustamento a quanto stabilito a giugno. Della "lista negativa" ora fanno parte, oltre a ortofrutta e patate da tavola anche le colture permanenti; inoltre, nell'ambito della regionalizzazione forfetaria viene prevista la possibilità di produrre ortofrutta e patate sulle superfici ammesse all'aiuto entro limiti definiti a livello comunitario, regionale e aziendale.

8.2.3 Una valutazione complessiva del regime di pagamento unico

La lettura del Regolamento (CE) n. 1782/2003, relativamente al regime di pagamento unico (titolo III) e agli altri regimi di aiuto (titolo IV), dà una idea immediata della complessità del sistema di sostegno messo in piedi. L'impressione che si ricava leggendo il titolo IV è di uno spezzettamento delle norme finora contenute nelle organizzazioni comuni di mercato: tutto ciò che riguarda il sostegno del reddito dei produttori è stato trasferito dai singoli regolamenti relativi alle diverse OCM al Regolamento (CE) n. 1782/2003. Rimangono di competenza dei regolamenti settoriali le norme che regolano il funzionamento del mercato interno (intervento, stoccaggio) e gli scambi con i paesi terzi. Solo per i prodotti lattiero-caseari, tra quelli fin qui considerati, si conserva un assetto normativo separato, in funzione del mantenimento del regime delle quote fino al 2015.

Nel valutare i vincoli e le opportunità offerti dallo strumento del disaccoppiamento occorre distinguere tra considerazioni di carattere generale e aspetti più strettamente connessi alla forma che questo strumento assume nella riforma Fischler.

Il regime di pagamento unico rappresenta la normale evoluzione di un processo iniziato con la riforma Mac Sharry del 1992 e proseguito con Agenda 2000 nel 1999. Numerose considerazioni, interne ed esterne all'UE e allo stesso settore, spingono verso un totale sganciamento degli aiuti dalla produzione: le sempre più pressanti richieste di una semplificazione della PAC; la volontà di riorientare la produzione al mercato; la necessità di rendere la produzione comunitaria più competitiva sui mercati internazionali; la maggiore compatibilità internazionale della PAC.

Riguardo al primo dei punti sopramenzionati, contrariamente a quanto dichiarato a più riprese dalla Commissione, la semplificazione non sembra la parola d'ordine di questa riforma, ma piuttosto si coglie una estrema complessità gestionale delle diverse opzioni messe sul tappeto.

Sebbene, teoricamente, un pagamento unico che inglobi i diversi regimi di sostegno implementati nell'ambito delle OCM vada effettivamente in direzione di una semplificazione, le deroghe e le varianti esistenti nel regime approvato, che pure lasciano agli Stati membri notevoli margini di manovra e di flessibilità senza ingessarli in uno schema predefinito e sordo alle diverse specificità regionali, rischiano di rendere molto complessa l'implementazione dello schema e di rendere impossibile una lettura omogenea di "come si muove" la politica agricola comune. Questa riforma, pur non rinazionalizzando, perché comunque le scelte vengono compiute nell'ambito di uno schema quadro fornito dalla Commissione e le politiche sono interamente finanziate da fondi comunitari, lascia ampi margini alle amministrazioni nazionali e regionali in merito alla scelta dello strumento migliore per rispondere a specifiche esigenze locali. Tuttavia, proprio questa flessibilità potrebbe rappresentare un ulteriore elemento di complicazione, giacché non tutti gli Stati membri – attuali e futuri – hanno la medesima capacità gestionale o la possibilità di sopportare un così vasto carico amministrativo. Ciò contribuirebbe ad acuire la distanza tra i paesi (e, quindi, le agricolture e gli agricoltori) più efficienti e quelli meno efficienti, tra i paesi più capaci di gestire le complesse relazioni tra apparato centrale e apparato regionale e quelli meno bravi, costretti quindi a decisioni di *second best*.

L'altra questione rilevante, oltre alla semplificazione, individuata dalla Commissione quale obiettivo della riforma è il riorientamento al mercato che deriva dal completo trasferimento del sostegno dal prodotto al produttore. Tuttavia, nel passaggio dalla Comunicazione di luglio 2002 (Commissione delle Comunità Europee, 2002a), alle proposte di regolamento del gennaio 2003 (Commissione delle Comunità Europee, 2003a), al compromesso del Consiglio di Lussemburgo del giugno dello stesso anno (Consiglio dell'Unione Europea, 2003a), fino ai regolamenti approvati nel settembre 2003 questo principio è stato via via indebolito, al fine di minimizzare quello che era il principale rischio di un disaccoppiamento totale: l'abbandono produttivo di intere aree dalle condizioni economiche, sociali e ambientali particolarmente severe.

Per rispondere al rischio di abbandono sono stati introdotti gli aiuti specifici, cioè quegli aiuti che l'agricoltore riceve solo se produce la coltura in oggetto, che restano dunque esclusi dal pagamento unico. Con il compromesso di giugno, inoltre, è stata introdotta la possibilità di un parziale disaccoppiamento, limitatamente a seminativi, carne bovina e carne ovicaprina che non svincola completamente l'aiuto dalla produzione ma mantiene il legame con i fattori produttivi (ettari o capi di bestiame) e lascia agli Stati membri margini di flessibilità attraverso i quali adattare alle proprie esigenze la nuova politica agraria.

Sul rischio di abbandono e sulle modalità scelte dalla Commissione per farvi fronte possono essere messe in luce alcune questioni. Fermo restando la legittimità delle preoccupazioni di ordine economico, sociale e ambientale che esso comporta, dal punto di vista dei soggetti interessati c'è forse da sottolineare che questo è un rischio avvertito più dalle componenti della filiera a monte e a valle del settore agricolo, per i riflessi negativi che la cessazione della produzione potrebbe avere sulla loro stessa esistenza, che non dagli agricoltori stessi. In realtà, questi ultimi, lasciati liberi di produrre ciò che richiede il mercato e per il quale gli utilizzatori sono disposti a pagare prezzi elevati (quindi nel rispetto del tanto auspicato riorientamento della produzione al mercato) e con la sicurezza di ricevere un aiuto pari a quello sto-

rico di riferimento potrebbero vedere le opzioni di disaccoppiamento parziale contemplate nel regime di pagamento unico più come un vincolo che come un'opportunità. Aderendo a questa opzione, infatti, l'agricoltore per poter ricevere l'intero ammontare del suo aiuto storico è "costretto" a continuare a produrre quella determinata coltura o a mantenere l'allevamento in questione. L'alternativa è quella di accontentarsi solo della percentuale di aiuto che riceve in forma totalmente disaccoppiata e fare le proprie scelte produttive indipendentemente dall'ulteriore ammontare di aiuto che gli rimane da ricevere. In taluni casi, però, la quota di aiuto totalmente disaccoppiato è così basso, o addirittura inesistente (come accade per il premio all'abbattimento nel caso dell'OCM carni bovine), da non lasciare possibilità di scelta.

In ogni caso, il disaccoppiamento parziale garantisce il mantenimento dell'aiuto storico e non permette all'agricoltore di "guadagnare" di più (in termini di aiuti ricevuti) rispetto ad esso, tranne nel caso in cui decida di mettere a coltura una superficie maggiore (o mettere a premio un numero maggiore di capi) di quella storica di riferimento. In tale eventualità, tuttavia, il risultato è incerto e dipenderà dalle scelte produttive di tutti gli altri produttori. Nel box 8.1 viene riportato a titolo esemplificativo il comportamento di un produttore di grano duro nel caso in cui lo Stato membro, o la regione di appartenenza, decida di far rimanere parzialmente disaccoppiato il 40% dell'aiuto storico ricevuto da ciascun produttore. Quest'ultimo, dunque, ha la certezza di ricevere in forma totalmente disaccoppiata il 60% del suo ammontare storico di riferimento, mentre il restante 40% dipenderà dalla superficie messa a coltura e dalle decisioni produttive degli altri agricoltori. Nell'ipotesi 1 si suppone che l'agricoltore in questione decida di mettere a coltura una quantità di superficie pari a quella sua storica di riferimento. Nel caso in cui la superficie di base nazionale si mantenga inferiore o uguale a quella massima garantita l'agricoltore riceverà integralmente il 40% dell'aiuto storico sulla sua superficie, che sommato al 60% ricevuto in forma disaccoppiata gli permetterà di ottenere il 100% dell'aiuto storico di riferimento. Nell'eventualità in cui la superficie garantita sia superata³⁵ riceverà un aiuto "accoppiato" inferiore al 40% e quindi un aiuto complessivo inferiore al 100%. Nella seconda ipotesi si suppone che l'agricoltore metta a coltura una superficie inferiore a quella storica di riferimento. In questo caso, egli riceverà sempre un aiuto "accoppiato" inferiore al 40% e dunque complessivamente meno di quanto storicamente maturato. Nella terza ipotesi, infine, si suppone che l'agricoltore metta a coltura una superficie superiore a quella storica di riferimento. In questo caso, i risultati sono molto più incerti e dipenderanno dalle scelte compiute dagli altri produttori: se la superficie di base si mantiene uguale o inferiore a quella massima garantita l'agricoltore riceverà in forma "accoppiata" più del 40% (quindi, complessivamente, più del 100%), se la superficie garantita viene superata egli potrà ricevere un aiuto "accoppiato" minore, maggiore o uguale al 40% a seconda dell'entità della penalizzazione, a cui si aggiungerà il 60% ricevuto in forma totalmente disaccoppiata. La scelta relativa a se e quanto grano duro produrre dipenderà dalle condizioni e dall'andamento del mercato.

Box 8.1- Ipotesi di applicazione del disaccoppiamento parziale al grano duro (40%)

Ipotesi 1 - Aiuto disaccoppiato pari al 60% e superficie investita uguale a quella storica di riferimento

caso a) superficie investita $\leq$ SMG $\Rightarrow$ aiuto "accoppiato" = 40% $\Rightarrow$ = 100%

caso b) superficie investita $>$ SMG $\Rightarrow$ aiuto "accoppiato" $<$ 40% $\Rightarrow$ aiuto complessivo $<$ 100%

Ipotesi 2 - Aiuto disaccoppiato pari al 60% e superficie investita inferiore a quella storica di riferimento

caso a) superficie investita $\geq$ SMG $\Rightarrow$ aiuto "accoppiato" $<$ 40% $\Rightarrow$ aiuto complessivo $<$ 100%

Ipotesi 3 - Aiuto disaccoppiato pari al 60% e superficie investita superiore a quella storica di riferimento

caso a) superficie investita $\leq$ SMG $\Rightarrow$ aiuto "accoppiato" $>$ 40% $\Rightarrow$ aiuto complessivo $>$ 100%

caso b) superficie investita $>$ SMG $\Rightarrow$ aiuto "accoppiato" $\geq$ 40% $\Rightarrow$ aiuto complessivo $\geq$ 100%

³⁵ E la sua regione sia responsabile dell'esubero.

Riguardo alla maggiore competitività della produzione comunitaria, molta strada è stata fatta nell'ambito delle due precedenti riforme, con la riduzione dei prezzi di intervento di cereali e carni bovine. Alla proposta della Commissione del luglio 2002 di procedere con un ulteriore taglio del prezzo di intervento dei cereali, fino a fargli assumere la veste di una rete di sicurezza, non è stato dato seguito, tranne che nel caso della segale per il quale è l'intervento è stato addirittura abolito. Tuttavia, un deciso passo verso una maggiore competitività della produzione è stato compiuto, come vedremo in seguito, nel settore lattiero-caseario e in quello del riso con riduzioni dei prezzi minimi garantiti e limitazioni all'operatività dell'intervento, sia nel senso dei quantitativi ammessi che al periodo di apertura dei centri di stoccaggio.

Sul fronte esterno, la riforma di giugno 2003 rappresenta, in linea teorica, un passo decisivo, ma non definitivo, verso una maggiore compatibilità della PAC agli impegni internazionali relativi alla liberalizzazione del commercio agricolo in seno all'OMC. Tuttavia, se un vero disaccoppiamento totale avrebbe messo l'UE al riparo di qualsiasi richiesta riguardante la riduzione del sostegno interno distorsivo (quello contenuto nella scatola gialla e in quella blu), come vedremo in un paragrafo successivo, la forma ibrida approvata, nonché l'esistenza di tutte le numerose opzioni e deroghe a cui possono ricorrere gli Stati membri, rendono impossibile una lettura chiara di come si posizioni l'UE nei confronti delle diverse proposte circolate, compresa la propria. Il calcolo di cosa rimane nella scatola gialla (quella soggetta a riduzione) e nella scatola blu (quella temporaneamente esentata dagli impegni di riduzione) e cosa si sposta nella scatola verde dipende da ipotesi, tutte da verificare, su quali saranno le scelte operate dagli Stati membri.

Nella valutazione dei pro e contro del disaccoppiamento, e in particolare, dello schema approvato con le sue varianti di pagamento unico legato agli aiuti storici o alla superficie agricola regionale (aiuto forfetario), emerge spesso il problema dell'equità dello strumento scelto. Nel caso venga prescelto il primo schema si corre ampiamente il rischio di disparità di trattamento, oltre che tra agricoltori che ricevono il pagamento unico e coloro che non lo ricevono, anche tra agricoltori beneficiari del regime ma situati in Stati membri o regioni che applicano lo schema di pagamento unico in maniera diversa, ciascuno secondo le proprie specifiche esigenze. Si possono infatti produrre a carico degli agricoltori obblighi diversi (in merito alla condizionalità e all'obbligo di ritiro delle terre, ad esempio), aiuti di ammontare differenti per aziende simili (a seconda che venga adottato il criterio degli aiuti storici o l'aiuto regionalizzato forfetario), vincoli di altra natura (percentuale di taglio a favore della riserva e uso di quest'ultima, vitalità del mercato dei diritti, disponibilità di terra) che di fatto potrebbero rendere il sistema iniquo.

L'attuazione regionale forfetaria, presentata per la prima volta nell'ambito del compromesso del giugno 2003, viene invece considerata dai più come uno strumento più equo, che va in direzione di una redistribuzione del reddito, oltre che della semplificazione dell'implementazione dello schema, e dell'alleggerimento del carico amministrativo e dei controlli. In confronto al regime "classico", infatti, che dà luogo ad una forte eterogeneità riguardo al valore dei diritti, congelando lo *status quo* in termini di distribuzione degli aiuti tra settori e aree produttive, e che discrimina tra coloro che percepiscono il pagamento unico e coloro che ne sono esclusi perché non beneficiari di pagamenti diretti nel periodo di riferimento, lo schema regionale forfetario attua una redistribuzione del sostegno tra tutti gli agricoltori di una regione, indipendentemente da quello che hanno fatto nel periodo di riferimento, siano stati essi beneficiari di pagamenti diretti o meno. Occorre rilevare a questo proposito che la Commissione, nell'ambito della Comunicazione del luglio 2002, si era detta espressamente contraria a "un pagamento generalizzato per superficie negli attuali Stati membri" (Commissione delle Comunità Europee, 2002a, pag. 21) perché in tal modo si sarebbero confusi gli obiettivi del disaccoppiamento con quelli di una redistribuzione del reddito. Il successivo compromesso di Lussemburgo raggiunto nel Consiglio dei ministri agricoli del 26 giugno 2003, di fatto, ha superato le resistenze del-

la Commissione prevedendo la possibilità di applicare il regime regionale forfetario. Tuttavia, non sono scomparse le reticenze del commissario Fischler verso questa opzione. In una lettera inviata a tutti i ministri agricoli, infatti, egli sostiene che l'aiuto regionale forfetario ha un intento redistributivo che il disaccoppiamento non vuole avere e porta con sé il rischio che i produttori, invece di lasciarsi guidare dai segnali di mercato, compiano le loro scelte produttive in risposta ai cambiamenti nel loro livello di sostegno (Agra Europe, 2004).

L'aiuto forfetario, come già detto, se va in direzione di una semplificazione dell'attuazione dello schema e di una riduzione del carico amministrativo, in termini, ad esempio, di individuazione dei beneficiari, calcolo degli importi e delle superfici di riferimento (giacché ciascun agricoltore riceve un aiuto di pari ammontare per la superficie ammissibile), individuazione delle parcelle, dall'altro, proprio per il suo effetto redistributivo, fa sì che alcuni agricoltori risultino "sottocompensati" e altri "sovracompensati". Del primo gruppo fanno certamente parte gli agricoltori altamente specializzati nelle produzioni beneficiarie di aiuti diretti, quindi seminativi e carni bovine, che contribuiscono a formare il massimale regionale ma che devono dividerlo con gli altri agricoltori. Del secondo gruppo fanno parte, oltre a coloro che, in caso di applicazione del regime classico, non avrebbero avuto diritto al pagamento unico, anche gli agricoltori che ricevono aiuti diretti ma che non sono specializzati nelle relative produzioni, e che con il regime forfetario ricevono il pagamento unico per tutta la superficie ammissibile (calcolata al primo anno di applicazione del regime), e non solo per quella che ha dato vita agli aiuti, e in funzione di un ammontare di risorse che altri hanno maggiormente contribuito a creare.

Ma il regime di pagamento unico, indipendentemente dalla sua veste, presenta un problema di equità più generale che nasce dal confronto del settore agricolo con il resto dell'economia. Risulta, infatti, difficilmente giustificabile il trasferimento di un consistente e predeterminato ammontare di risorse verso gli agricoltori, basato su ciò che essi hanno fatto in passato e senza alcun vincolo produttivo per il futuro, quando altri settori produttivi avrebbero bisogno di risorse per svilupparsi o anche per riconvertirsi e quando, con l'avvicinarsi dell'ingresso dei 10 nuovi paesi membri, saranno sempre più necessari fondi per sostenere la coesione economica e sociale dell'UE allargata. Se l'applicazione obbligatoria della modulazione viene generalmente vista come un segnale lanciato agli agricoltori per ribadire che i pagamenti diretti non sono garantiti a vita ma possono essere modificati, è tuttavia indubbio che lo spostamento di risorse attuato dalla modulazione avviene nello stretto ambito del settore agricolo e non libera risorse a favore di altre politiche comunitarie o di altri settori produttivi.

Infine, vale la pena sottolineare brevemente alcuni particolarità che emergono dall'applicazione del regime forfetario se confrontato allo schema "classico" degli aiuti calcolati sulla base dei dati storici.

La prima particolarità, che si può definire un vantaggio, è data dal fatto che poiché l'aiuto forfetario si applica su tutta la superficie ammissibile regionale, e non solo su quella che ha ricevuto pagamenti diretti nel periodo storico di riferimento, amplia la base su cui si applica lo strumento della condizionalità, in quanto include le superfici di aziende specializzate in produzioni che non ricevono aiuto diretto (perché, ad esempio, specializzate nella produzione di vite, ortofrutta, barbabietola da zucchero, patate) che non sarebbero state coinvolte nello schema classico di pagamento unico³⁶. Tuttavia, la portata dell'ampliamento dipenderà dall'importanza relativa di queste superfici non beneficiarie di aiuti diretti nei diversi contesti regionali.

³⁶ Si ricorda che i beneficiari di pagamenti diretti che ricadono nel regime di pagamento unico hanno l'obbligo di soddisfare i criteri imposti dalla condizionalità su tutta la superficie aziendale. Qui ci si vuole riferire, quindi, alle superfici che, secondo lo schema "classico" ne resterebbero escluse perché il conduttore nel periodo di riferimento non ha ricevuto pagamenti diretti.

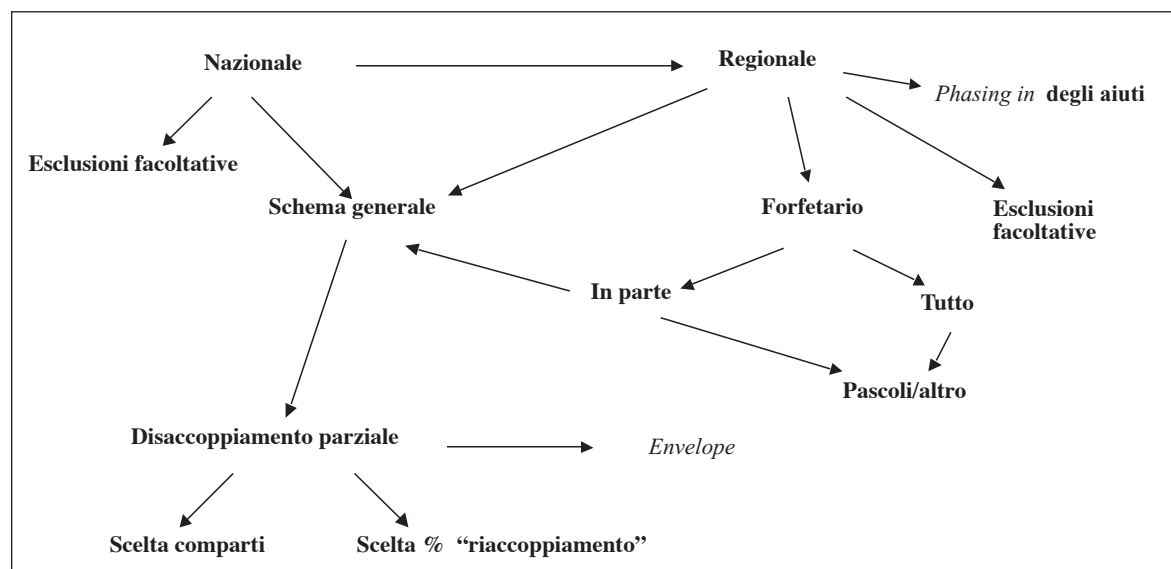
Un altro elemento da valutare in caso di applicazione dell'aiuto forfetario è che esso, coinvolgendo l'intera superficie ammissibile regionale, di fatto, limita il mercato dei diritti senza terra, perché risulta difficile per chi acquista un diritto senza terra trovare un ettaro di superficie ammissibile a cui legare il diritto e, di conseguenza, altera il funzionamento del mercato fondiario.

In ultimo, l'aiuto forfetario limita anche l'utilizzo della riserva, per lo meno in quei casi in cui si fa riferimento ad essa per sanare la posizione di chi ha iniziato l'attività agricola nel 2002 o dopo tale anno, in quanto l'aiuto si applica a tutti gli agricoltori in attività il primo anno di applicazione del regime (2005, 2006 o 2007).

8.2.4 Le competenze affidate agli Stati membri

Nell'ambito dei massimali fissati dalla Commissione, ogni Stato membro ha la possibilità di modellare il regime di pagamento disaccoppiato alle proprie specifiche esigenze, scegliendo se applicare il regime a livello nazionale o regionale; se applicare il regime classico (sia a livello nazionale che regionale), legato agli aiuti storici, o se applicare il regime forfetario regionale basato su tutta la superficie ammissibile; se applicare quest'ultimo su tutto o parte del massimale regionale e se differenziare gli aiuti per i prati/pascoli permanenti; se, nell'ambito dell'attuazione a livello regionale (quindi, sia in caso di applicazione standard che forfetaria, sia parziale che totale), sottoporre gli aiuti a variazioni progressive secondo criteri oggettivi e una gradualità prestabilita (*phasing in*); se applicare il disaccoppiamento parziale, sia a livello nazionale che regionale, e quali aiuti mantenere parzialmente disaccoppiati e con che percentuale (nei limiti di quelli fissati dalla Commissione); se usufruire della possibilità di utilizzare l'*envelope*; se escludere le sementi dal regime di pagamento unico; se utilizzare le esclusioni facoltative previste specificatamente per le zone a nord del 62° parallelo e per le regioni ultraperiferiche; se includere i premi e i pagamenti per il latte a partire dal 2005 (fig. 8.1).

Fig. 8.1 - Le diverse opzioni di implementazione dello schema di pagamento unico al 2007



Agli Stati membri viene lasciata inoltre facoltà di decidere il taglio da effettuare sui pagamenti diretti per finanziare la riserva nazionale (nel limite del 3% fissato dalla Commissione) e se, e in che misura, applicare un prelievo sulle vendite dei diritti all'aiuto, con o senza terra, per alimentare la riserva nazionale.

Entro il 1° agosto 2004 gli Stati membri dovranno decidere quando iniziare ad applicare il regime di pagamento unico (dal 2005, oppure, dopo un periodo transitorio, dal 2006 o 2007) e se applicare il regime a livello nazionale o regionale, con le numerose varianti ad essi associati.

Sebbene la scadenza del 1° agosto sia ancora lontana alcuni Stati membri hanno già espresso le proprie posizioni³⁷. Alcune sono dettagliate, come, per esempio, per Francia, Regno Unito, Svezia, e Germania; di altri paesi si conosce l'orientamento generale. Tra questi ultimi, la Danimarca sembra indirizzata verso un approccio ibrido, che contempla una parte degli aiuti basati su aiuti storici e una parte basati su aiuti forfetari. L'Italia sembra orientata verso una distribuzione del massimale nazionale a livello regionale, ma con un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale di un modello di pagamento unico che utilizzi le opportunità offerte dal disaccoppiamento parziale. La Germania si è orientata verso il totale disaccoppiamento degli aiuti e la loro regionalizzazione da applicare progressivamente a partire dal 2005 fino al 2012.

Tra i paesi che hanno già espresso le proprie preferenze, la Francia si è detta intenzionata a partecipare al regime di pagamento unico dal 2006 e a utilizzare lo schema classico basato sugli aiuti storici prevedendo di mantenere parzialmente disaccoppiati il 25% degli aiuti per i seminativi, il 50% dei pagamenti per le carni ovicaprine, e, per quanto riguarda la carne bovina, il 100% del premio alla vacca nutrice, il 100% del premio alla macellazione dei vitelli e il 40% del premio alla macellazione dei capi adulti. Inoltre, si avvarrà della possibilità di esentare dal pagamento unico il 100% degli aiuti diretti nei territori d'oltremare. Il ministro Gaymard ha giustificato lo slittamento dell'introduzione del regime al 2006 con l'intenzione di operare una "simulazione" al 2005 per individuare e correggere eventuali problemi prima dell'effettiva applicazione del regime.

La Svezia propende per l'applicazione di un modello di pagamento unico ibrido a partire dal 2005. Esso prevede il disaccoppiamento totale per i seminativi e il relativo aiuto distribuito su base regionale. I pagamenti per i bovini e i prodotti lattiero-caseari saranno invece parzialmente collegati agli aiuti storici percepiti su base individuale. Inoltre, il premio speciale per i bovini maschi per il 75% rimarrà parzialmente accoppiato alla produzione almeno fino al 2009. Per tutte le colture, dunque, la Svezia ha optato per una distribuzione regionale forfetaria, mentre per le carni ha previsto un pagamento parzialmente distribuito su base regionale e parzialmente sulla base degli aiuti storici. Infine, non si prevede di incorporare i pagamenti per il latte nel regime di pagamento unico prima del 2007. Le scelte della Svezia sono state dettate dalla volontà di trovare una via di mezzo tra una redistribuzione troppo spinta, che avrebbe potuto mettere in pericolo la produzione agricola del paese, e il disaccoppiamento totale, che avrebbe potuto produrre conseguenze negative sull'ambiente.

Le scelte operate dal Regno Unito sono un esempio di come il regime di pagamento unico possa essere implementato in modo molto differenziato all'interno di uno stesso paese. Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord hanno infatti optato per schemi di implementazione molto diversi tra loro. L'Inghilterra adotterà il regime di pagamento regionale forfetario. Esso andrà a pieno regime a partire dal 2012, con un incremento progressivo della percentuale di aiuti distribuiti a livello regionale che parte dal 10% al 2005, per salire al 15% al 2006, al 30, 45, 60, 75 e 90% negli anni successivi, fin ad arrivare al 100% nel 2012. Nel periodo transitorio risulta dunque decrescente, dal 90% del 2005, la quota di aiuti ripartita sulla base dei dati storici. A regime, ciascun agricoltore riceverà un aiuto ad ettaro di medesimo ammontare, ad eccezione delle regioni svantaggiate poste in aree meno favorite (LFA), che riceveranno un aiuto più elevato. Secondo il ministro Beckett, il sistema scelto è quello più equo, maggiormente orientato al mercato, più semplice da implementare da un punto di vista amministrativo ed è quello che garantisce un maggiore rispetto dell'ambiente (in quanto massimizza la superficie sottoposta alla condizionalità) e del paesaggio e che meglio assicura il futuro dell'agricoltura inglese.

37 Le posizioni espresse dai diversi paesi sono riprese da quanto pubblicato dalla stampa specializzata (*Agra Europe*, 2004).

Allo stesso modo dell'Inghilterra, l'Irlanda del Nord ha adottato un modello ibrido per lo schema di pagamento unico, definito dal ministro dell'agricoltura come un "modello ibrido verticale statico". Tutti gli agricoltori del paese riceveranno un aiuto forfetario a cui sarà aggiunto un aiuto supplementare (*top up*) collegato agli aiuti storici individuali. Il montante complessivo per calcolare l'aiuto forfetario sarà composto dal 50% delle risorse provenienti dal pagamento disaccoppiato per l'aiuto speciale per i bovini, dal 50% di quelle provenienti dal premio all'abbattimento, dal 35% di quelle provenienti dal premio annuale per gli ovini, dall'80% di quelle provenienti dal pagamento supplementare agli ovicapri per le zone svantaggiate, dal 20% delle risorse provenienti dal pagamento per i seminativi. L'aiuto supplementare sarà basato sugli importi storici di riferimento tenendo conto delle risorse rimanenti nell'ambito dei massimali di cui sopra e delle risorse provenienti dall'aiuto alle vacche nutrici, dall'aiuto all'estensivizzazione e dai premi per il latte. A differenza dell'Inghilterra, però, il sistema non sarà soggetto a variazioni progressive annuali ma resterà invariato.

La Scozia, al contrario di Inghilterra e Irlanda del Nord, ha scelto di distribuire il pagamento unico sulla base degli aiuti storici di riferimento. Solo per le carni bovine è prevista la creazione di una *envelope* nazionale per il finanziamento di specifici tipi di agricoltura. È previsto inoltre un aumento della percentuale di modulazione, che raggiungerà il 10% al 2007, combinando il tasso comunitario (5%) con un tasso nazionale.

Infine, il Galles, come l'Irlanda del Nord, punta ad un aiuto storico, riservandosi la possibilità di creare delle *envelope* nazionali a favore di specifici tipi di agricoltura.

Un primo sguardo alle scelte compiute dai pochi paesi che hanno già espresso le proprie preferenze dà un'idea immediata di come il regime di pagamento unico possa trasformarsi da strumento estremamente semplice da implementare a strumento estremamente complesso, nel momento in cui vengono adottate ed incrociate tra loro tutte le opzioni messe a disposizione dal Regolamento (CE) n. 1782/2003. Dalle posizioni espresse si coglie una estrema eterogeneità nelle scelte compiute dai paesi che modellano il regime di pagamento unico sulla base dei propri obiettivi di politica agraria dando prova di una estrema creatività nella combinazione delle diverse opzioni a disposizione.

Lo schema ibrido, cioè quello che mette insieme gli aiuti su base storica e quelli riferiti alla superficie, sembra prevalere. Inoltre, le svariate possibili combinazioni delle opzioni a disposizione fa sì che difficilmente si troveranno due Stati membri che applicheranno la PAC allo stesso modo. Inoltre, sembra prevalere nelle scelte di alcuni paesi l'intento redistributivo insito nell'aiuto regionale forfetario. A questo proposito, Fischler continua a ribadire che, sebbene la regionalizzazione faccia parte delle opzioni previste dal regime di pagamento unico, essa può essere giustificata soltanto sulla base di criteri oggettivi. Occorre tuttavia rilevare che, a differenza della politica di sviluppo rurale, dove i piani presentati dagli Stati membri devono essere approvati dalla Commissione, qui essa ha pochi margini di manovra per rifiutare le scelte fatte dai paesi. La Commissione, in questo caso, fornisce una cornice di riferimento entro cui indirizzare la politica agraria dei paesi, ma in caso di mancato rispetto delle norme contemplate dal regolamento la Commissione non è in possesso di alcuno strumento sanzionatorio ma può solo adire la Corte Europea per far rispettare le regole (Agra Europe, 2004).

8.3 La modulazione degli aiuti diretti

8.3.1 Il contenuto della riforma

La riforma della PAC di giugno 2003 ha ridisegnato completamente lo strumento della modulazione rispetto al "Regolamento orizzontale" di Agenda 2000. In particolare, essa è stata resa obbligatoria per gli Stati membri, ma è stata molto semplificata nei criteri applicativi, resi omogenei e non più lasciati alla discrezionalità dei partner (Henke, Sardone, 2003).

La modulazione viene trattata, all'interno del nuovo regolamento orizzontale (Regolamento (CE) n. 1782/2003), nell'articolo 10 (capitolo 2, titolo II "Disposizioni generali"), nel quale vengono stabilite le modalità di intervento. Essa prevede un taglio progressivo dell'ammontare di aiuti che ciascuna azienda riceve a partire dal 2005 e fino (almeno) al 2012. Il taglio è fissato al 3% per il primo anno; al 4% al secondo anno e al 5% dal terzo anno in poi.

L'ammontare creato con il taglio degli aiuti diretti ha due destinazioni: in parte va a costituire un aiuto aggiuntivo pari all'intero importo soggetto a taglio per la quota di aiuti diretti compresa entro i primi 5.000 euro. In pratica, si tratta di una franchigia applicata ai primi 5.000 euro di aiuti diretti di cui gode una azienda, che però funziona non a monte del taglio ma come una restituzione. Questi importi sono soggetti ad un tetto fissato dalla Commissione per Stato membro, per cui se in un paese si dovesse verificare che l'aiuto aggiuntivo complessivo supera il tetto, lo Stato membro deve provvedere ad aggiustare la restituzione in modo da rientrare nell'ammontare massimo fissato dall'UE.

Effettuata la restituzione relativa ai primi 5.000 euro, quello che resta del taglio effettuato con la modulazione va ad integrare (come sostegno supplementare) il sostegno finanziario alle politiche di sviluppo rurale che sono a carico del FEOGA-Garanzia, secondo quanto già stabilito dal Regolamento (CE) n. 1257/1999. Si tratta, in altre parole, delle misure attivate all'interno dei PSR, che riguardano l'intero menù di misure previste dal Regolamento (CE) n. 1257/1999 per le regioni fuori Obiettivo 1 e le sole ex misure di accompagnamento, insieme con le compensazioni per le aree svantaggiate, per quanto riguarda le regioni Obiettivo 1³⁸.

Per quanto riguarda la redistribuzione delle risorse rese disponibili dalla modulazione, esse per una quota pari ad un punto percentuale del taglio restano all'interno dello Stato membro da cui sono state prelevate, mentre per la restante quota tornano all'UE che le redistribuisce ai paesi con criteri definiti oggettivi. Tali criteri sono: la superficie agricola utilizzata (con un peso del 65%); l'occupazione agricola (con un peso del 35%); il PIL pro capite espresso in potere di acquisto, utilizzato come fattore di correzione. Ciò che rimane all'interno dello Stato membro è, dunque, pari al 33,3% del taglio nel primo anno (un punto percentuale su tre), al 25% nel secondo anno, e al 20% a partire dal 2007. La Commissione ha stabilito che ogni Stato membro deve, nel complesso, recuperare almeno l'80% delle risorse che gli vengono tagliate³⁹.

8.3.2 L'evoluzione delle proposte di riforma e i cambiamenti rispetto all'attuale regime

La modulazione degli aiuti diretti ha segnato un nuovo approccio nelle politiche agricole dell'UE, caratterizzato da un processo di riorientamento del sostegno al settore dalle politiche di mercato verso lo sviluppo rurale e anche da un diverso coinvolgimento nella gestione delle politiche dei diversi livelli istituzionali e amministrativi. Lo spostamento di una parte del sostegno dal cosiddetto primo pilastro al secondo rappresenta uno dei principali punti su cui si è maggiormente dibattuto a proposito di PAC negli ultimi anni e si inserisce in un processo più ampio di riforma che vede il passaggio da forme di sostegno incondizionato e garantito verso strumenti più flessibili, più adattabili alle diverse realtà territoriali e che tendono a premiare comportamenti virtuosi da parte degli

³⁸ Con la riforma, sono state introdotte nuove misure nel menù a disposizione dello sviluppo rurale, che vengono indicate come "nuove misure di accompagnamento", a carico del FEOGA-Garanzia. Di conseguenza, anche queste nuove misure saranno finanziabili con gli importi della modulazione.

³⁹ Nel caso della Germania la quota di restituzione complessiva è pari al 90%. Ciò in seguito ad un accordo specifico relativo al peso della produzione di segale rispetto alla produzione cerealicola totale e al peso della prima rispetto alla produzione complessiva di segale nella Comunità. In Germania la quota della produzione di segale è superiore al 5% della produzione cerealicola nazionale, mentre la produzione di segale tedesca è superiore al 50% della produzione comunitaria. Questa deroga è stata concessa al paese come compensazione per l'abolizione dell'intervento per la segale e giustificata come un aiuto aggiuntivo alle aree rurali dove si concentra tale produzione.

agricoltori. Sul secondo punto, la modulazione tende a modificare le relazioni tra il livello locale, nazionale e sovranazionale della gestione del sostegno, ed interviene direttamente sulla programmazione finanziaria modificando il livello di aiuto previsto, da ciascuno dei livelli istituzionali coinvolti, per gli strumenti attivati nell'ambito delle politiche per lo sviluppo rurale.

La modulazione è stata introdotta come strumento volontario, all'interno del "Regolamento orizzontale", dalla riforma della PAC di Agenda 2000 nel 1999. Con essa si offriva agli Stati membri la possibilità di ridurre l'ammontare di aiuti diretti percepiti dalle aziende in base a tre criteri diversi: la prosperità globale dell'azienda; l'intensità della forza lavoro in azienda; l'ammontare complessivo di aiuti diretti percepito da una singola azienda. Ogni Stato membro poteva applicare uno solo o una combinazione di questi criteri, avendo come unico vincolo quello di non superare un tasso di riduzione per azienda pari al 20%.

Il ricavato della riduzione degli aiuti diretti era destinato, secondo quanto dettato dal "Regolamento orizzontale", alla attivazione di misure aggiuntive nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, ed in particolare per le ex misure di accompagnamento (interventi agroambientali, riforestazione e prepensionamento degli agricoltori) e per le indennità compensative destinate alle aree svantaggiate e con vincoli ambientali e paesaggistici.

In questa versione, la modulazione è stata applicata solo dal Regno Unito e, per un breve periodo, dalla Francia, anche se la discussione sull'opportunità o meno di utilizzare questo strumento è stata portata avanti in molti Stati membri, compreso il nostro (INEA, 2000d). In realtà, il processo di riforma avviato a metà percorso di Agenda 2000 ha, di fatto, sospeso il dibattito sulla modulazione volontaria, spostando l'interesse sulle proposte di riforma che cominciavano a circolare.

Con la riforma della PAC del 2003, tanto la modulazione quanto la condizionalità degli aiuti diretti sono state trasformate in strumenti obbligatori. In particolare, nel processo di riforma si sono susseguite varie proposte di attuazione della modulazione, che presentavano sempre uno strumento profondamente diverso da quello messo in atto con il "Regolamento orizzontale" di Agenda 2000. Ognuna delle proposte emerse durante il dibattito ridisegnava sia gli obiettivi che la logica applicativa della modulazione, non solo e non tanto riguardo ai meccanismi di intervento, quanto, piuttosto, rispetto alle questioni della distribuzione delle risorse, dei ruoli istituzionali, della identificazione dei beneficiari netti. L'elemento in comune delle varie proposte succedutesi e della modulazione approvata rispetto a quella attuale sta nel fatto che essa rimane comunque l'unico strumento messo in atto dalla Commissione per mettere in pratica il rafforzamento del secondo pilastro. Tuttavia, i cambiamenti a cui è stato sottoposto lo strumento della modulazione in questi anni – dal 1999 al 2003 – sono stati così repentini e discontinui nella logica che risulta oggi molto difficile valutarlo sui suoi reali effetti distributivi e sulla efficacia del processo di rafforzamento del secondo pilastro.

Quest'ultimo obiettivo della modulazione è stato particolarmente enfatizzato durante il dibattito che ha accompagnato il processo di riforma della PAC ed ha raggiunto il suo apice con la prima delle proposte di revisione della modulazione (tab. 8.4), la cosiddetta *modulazione dinamica* che proponeva un taglio dal 3 al 20% in sette anni ed un tetto agli aiuti complessivi ricevuti da ogni azienda (*capping*). In questo modo, come si evidenzia anche nella figura 8.2, si sarebbe reso disponibile un ammontare di risorse non indifferente per lo sviluppo rurale. Tuttavia, la proposta successiva (gennaio 2003), che combinava la modulazione con la *degressività* degli aiuti diretti, aveva rivoluzionato, in un certo senso, non solo il meccanismo di taglio degli aiuti diretti, ma anche l'obiettivo stesso della modulazione. Essa, infatti, prevedeva che una parte piuttosto consistente delle risorse modulate non sarebbe stata trasferita al secondo pilastro ma sarebbe rimasta all'interno del primo pilastro per finanziare la revisione di alcune specifiche OCM (si parlava di zucchero e latte). In altre parole, con questa proposta parte del ricavato della modulazione sarebbe stata utilizzata per attivare un processo di redistribuzione da OCM con aiuti diretti ad altre OCM sotto riforma, in modo da

riuscire a finanziare le riforme di queste ultime anche nei limiti finanziari imposti dall'accordo di Bruxelles del 2002 (Consiglio dell'Unione Europea, 2002).

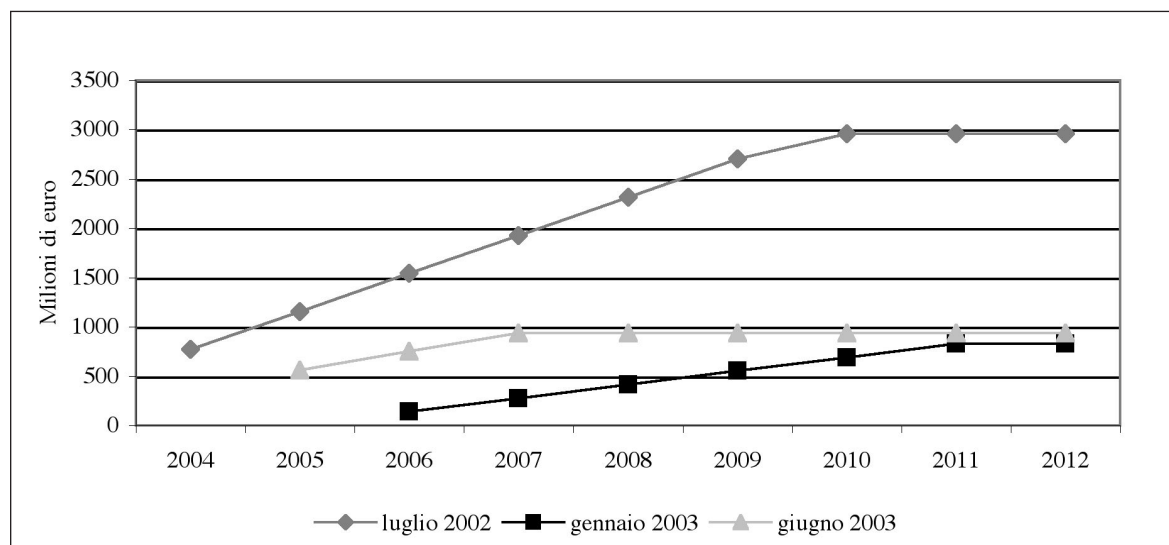
Tab. 8.4 - Confronto tra Modulazione secondo l'art. 4 del Regolamento orizzontale (Regolamento (CE) n. 1259/1999), proposte intermedie e Regolamento (CE) n. 1782/2003

	Situazione attuale Regolamento orizzontale Modulazione	Comunicazione (luglio 2002) Modulazione dinamica	Proposte legislative (gennaio 2003) Modulazione e degressività	Compromesso (giugno 2003) e Reg. 1782/2003 Modulazione
Principali prodotti (Beneficiari di aiuti diretti)	COP, olio d'oliva, tabacco, riso, bovini, ovicapri, prodotti lattiero-caseari, sementi, programmi speciali	Stessi prodotti indipendentemente dal disaccoppiamento	Tutti i prodotti con aiuti diretti, compresi i "nuovi": foraggi, frutta in guscio, pr. energetici	Come nella versione precedente
Applicazione	Facoltativa	Obbligatoria, dal 2004	Obbligatoria, dal 2006	Obbligatoria, dal 2005
Criteri	RLS Intensità di lavoro Tetti massimi (fino al 20%)	Dal 3% al 20% in 7 anni <i>Capping</i> a 300.000 euro	Dall'1% al 19% in 7 anni	Dal 3% al 5% in 3 anni
Franchigia	A scelta dello Stato membro	5.000 euro per 2 ULA a tempo pieno 3.000 per ogni ULA aggiuntiva (opzione)	Restituzione totale fino a 5.000 euro Restituzione parziale tra 5.000 e 50.000 euro Nessuna restituzione sopra 50.000 euro	5.000 euro (soglia per l'aiuto aggiuntivo)
Distribuzione risorse	Nello Stato membro	Il taglio torna all'UE e redistribuito (criteri oggettivi) Il <i>capping</i> rimane nello Stato membro	Torna tutto all'UE, in parte per lo SR in parte per le riforme della PAC	Tutto allo SR, 1% allo Stato membro il resto torna all'UE e redistribuito (criteri oggettivi) Almeno l'80% torna allo Stato membro
Misure PSR finanziabili	Misure di accompagnamento Indennità compensative (misure aggiuntive)	Tutte le misure nel PSR (incluse le nuove previste dalla MTR)	Come nella precedente versione	Come nella versione precedente
Cofinanziamento	Obbligatorio (stessi criteri del Reg. 1257/1999)	Nessun obbligo di cofinanziamento nazionale	Nessun obbligo?	Previsto?

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Come si è visto nel dettaglio nel paragrafo precedente, nell'accordo finale sulla riforma della PAC la modulazione è stata modificata ancora una volta, con un risultato che ha influito su tre aspetti rilevanti: la semplificazione del meccanismo applicativo; il mantenimento delle risorse modulate nell'ambito del secondo pilastro; l'attenuazione della carica redistributiva della modulazione. Per quanto riguarda il primo aspetto, si è giunti con la riforma ad un semplice prelievo che cresce dal 3 al 5% in tre anni per poi attestarsi al 5% fino al 2013. Per quanto riguarda il rafforzamento del secondo pilastro, con la decisione finale è caduta l'ipotesi di finanziamento delle riforme delle OCM e il prelievo derivante dalla modulazione è destinato in toto alle politiche di sviluppo rurale; tuttavia, l'esiguità del prelievo ha reso lo strumento meno incisivo di quanto forse ci si aspettasse. Infine, per quel che attiene alla carica redistributiva della modulazione, caduta l'ipotesi del *capping*, essa è assicurata solo dal sistema dell'aiuto aggiuntivo, ma è smorzata ulteriormente dall'obbligo di rientro, per ogni Stato membro, di almeno l'80% delle risorse drenate.

Fig. 8.2 - UE - Rafforzamento del secondo pilastro secondo le diverse proposte di modulazione



8.3.3 L'applicazione della modulazione nell'UE

Per simulare un'applicazione della modulazione a livello europeo si è partiti dalla banca dati diffusa dalla Commissione Europea all'indomani della proposta di riforma della PAC circolata a gennaio 2003. Ciò consente di avere un quadro, per i Quindici, dell'ammontare di aiuti al di sotto e al di sopra della soglia dei 5.000 euro, fissata dall'UE per stabilire l'aiuto aggiuntivo⁴⁰. La situazione degli aiuti diretti nei paesi dell'UE a 15 è presentata nella tabella 8.5. Nel complesso, gli aiuti ammontano, nello scenario di riferimento del 2007, a poco più di 35 miliardi di euro; di questi, il 32,4% rappresenta il percentile che si trova al di sotto della soglia di 5.000 euro. Come è noto, gli aiuti si concentrano prevalentemente in 5 paesi: Francia, Germania, Spagna, Italia e Regno Unito. Tuttavia, la distribuzione percentuale degli aiuti sotto il livello dei 5.000 euro è molto diversa tra Stati membri: si passa dal 14,9% del Regno Unito al 70,2% della Grecia; l'Italia concentra il 51,4% degli aiuti al di sotto dei 5.000 euro. Va sottolineato che buona parte dei paesi mediterranei dell'UE (Grecia, Italia, Portogallo) mostra una quota elevata di aiuti al di sopra della soglia di 5.000 euro, insieme con l'Austria (Henke, Sardone, 2003). Questa differenziazione nella distribuzione dei pagamenti diretti tende a diversificare gli effetti della modulazione sulla redistribuzione delle risorse, in considerazione del fatto che la quota di aiuti al di sotto della soglia dei 5.000 euro è, grazie al meccanismo dell'aiuto aggiuntivo, di fatto esonerata dal taglio⁴¹.

A partire dal 2007 la modulazione si attesta su un livello di taglio degli aiuti diretti pari al 5%, da applicare ad un ammontare di pagamenti stabilizzatosi a seguito dell'applicazione della riforma di giugno 2003; vale, dunque, la pena riferirsi agli effetti della modulazione per l'appunto dal 2007, considerando quanto avviene nei due anni precedenti come una sorta di "percorso di aggiustamento" (sia in termini di aiuti diretti che di taglio conseguente alla modulazione).

⁴⁰ I dati diffusi dalla Commissione in quella circostanza tenevano conto della proposta di riforma circolata a gennaio 2003, che in parte differisce dalla versione approvata nel giugno dello stesso anno, soprattutto per quanto riguarda l'OCM latte e l'OCM seminativi. Dunque, i dati relativi agli aiuti diretti non riflettono precisamente la distribuzione ipotizzabile a partire dal 2004, anche se gli spostamenti sono, complessivamente, di entità ridotta.

⁴¹ Come si vedrà in seguito, la portata redistributiva della modulazione è in parte mitigata dal provvedimento comunitario che prevede il ritorno a ciascuno Stato membro almeno dell'80% delle risorse tagliate attraverso l'aiuto aggiuntivo e come risorse per lo sviluppo rurale.

Tab. 8.5 - UE - Pagamenti diretti per Stato membro (2007; milioni di euro)

	Totali	< 5.000 euro	> 5.000 euro	< 5.000/ Tot. (%)
Belgio	531,5	144,5	387,0	27,2
Danimarca	1.034,1	258,1	776,0	25,0
Germania	5.613,1	1.345,8	4.267,3	24,0
Grecia	1.942,0	1.363,0	579,0	70,2
Spagna	4.855,5	1.883,7	2.971,8	38,8
Francia	8.556,4	1.760,2	6.796,2	20,6
Irlanda	1.299,5	504,8	794,7	38,8
Italia	3.993,3	2.051,6	1.941,7	51,4
Lussemburgo	31,7	6,7	25,0	21,1
Olanda	797,8	230,1	567,7	28,8
Austria	719,4	404,8	314,6	56,3
Portogallo	597,5	366,7	230,8	61,4
Finlandia	548,5	271,1	277,4	49,4
Svezia	745,5	218,8	526,7	29,3
Regno Unito	3.877,2	579,3	3.297,9	14,9
UE-15	35.143,1	11.389,1	23.754,0	32,4

Fonte: Council Working Party, 2003

Nel 2007, e fino al 2013, l'applicazione di un prelievo del 5% all'ammontare degli aiuti diretti soggetti a modulazione porta ad un taglio annuale di 1.757 milioni di euro (tab. 8.6) . Per l'Italia, il taglio è pari a 199,7 milioni di euro. A questi valori occorre sottrarre l'aiuto aggiuntivo, cioè quello calcolato sugli aiuti al di sotto di 5.000 euro. Tale aiuto è pari a poco meno di 570 milioni di euro (32,4%) per l'UE e a 102,6 milioni di euro (51,4%) per l'Italia. Secondo il Regolamento (CE) n. 1782/2003 (art. 12), il valore totale dell'aiuto non deve superare il tetto fissato dalla Commissione (Allegato II). Come si vede in tabella, ultima colonna, nella maggior parte dei casi l'aiuto rientra nei limiti imposti, con l'eccezione di Francia, Spagna e Grecia, che superano comunque il tetto di poco.

Tab. 8.6 - UE - Modulazione al 5% (2007 e segg; milioni di euro)

	Taglio	Aiuto aggiuntivo	Differenza	SM	UE	Tasso effettivo	Tetto aiuto agg.	Aiuto agg. - tetto
	(a)	(b)	(c=a-b)	(20% di c)	(80% di c)	(%)	(d)	(e=b-d)
Belgio	26,6	7,2	19,4	3,9	15,5	3,6	7,7	-0,5
Danimarca	51,7	12,9	38,8	7,8	31,0	3,8	12,9	0,0
Germania	280,7	67,3	213,4	42,7	170,7	3,8	68,3	-1,0
Grecia	97,1	68,2	29,0	5,8	23,2	1,5	67,4	0,8
Spagna	242,8	94,2	148,6	29,7	118,9	3,1	92,9	1,3
Francia	427,8	88,0	339,8	68,0	271,8	4,0	85,9	2,1
Irlanda	65,0	25,2	39,7	7,9	31,8	3,1	25,5	-0,3
Italia	199,7	102,6	97,1	19,4	77,7	2,4	104,6	-2,0
Lussemburgo	1,6	0,3	1,3	0,3	1,0	3,9	0,4	-0,1
Olanda	39,9	11,5	28,4	5,7	22,7	3,6	11,5	0,0
Austria	36,0	20,2	15,7	3,1	12,6	2,2	21,3	-1,1
Portogallo	29,9	18,3	11,5	2,3	9,2	1,9	19,2	-0,9
Finlandia	27,4	13,6	13,9	2,8	11,1	2,5	13,6	0,0
Svezia	37,3	10,9	26,3	5,3	21,1	3,5	11,0	-0,1
Regno Unito	193,9	29,0	164,9	33,0	131,9	4,3	29,5	-0,5
UE-15	1.757,2	569,5	1.187,7	237,5	950,2	3,4	571,7	-2,2

Fonte: elaborazioni INEA su dati UE

Stabilito l'aiuto aggiuntivo, la differenza viene messa a disposizione dello sviluppo rurale, secondo due diversi criteri: il primo punto percentuale del tasso di modulazione (ovvero il 20% dato il taglio al 5%) rimane a disposizione dello stesso Stato membro dove è stato effettuato il taglio; il restante 80% torna all'UE per poi essere redistribuito agli Stati membri secondo i cosiddetti "criteri oggettivi". La quota che resta a disposizione degli Stati membri è pari, nel 2007, a 237,5 milioni di euro, mentre la parte che torna all'UE è pari a 950,2 milioni di euro. Per l'Italia, la prima quota è pari a 19,4 milioni di euro, mentre la seconda ammonta a 77,7 milioni.

A seguito dell'applicazione dell'aiuto aggiuntivo, il tasso effettivo di modulazione non solo risulta complessivamente inferiore al 5% (per l'UE è pari al 3,4%), ma varia sensibilmente da paese a paese: il più basso è quello della Grecia (1,5%), mentre il valore più elevato – che corrisponde alla quota più alta di aiuti al di sopra di 5.000 euro – è relativo al Regno Unito (4,3%); per l'Italia il tasso effettivo è pari al 2,4%.

Tab. 8.7 - UE - Effetti redistributivi (modulazione al 5%; 2007 e segg.; milioni di euro)

	Criteri UE (%)	Taglio UE (a)	Restituzioni (b)	Differenza (a-b)	Differenza %	Rientro SM (%)
Belgio	1,0	15,5	9,5	-6,0	61,4	77,5
Danimarca	1,7	31,0	16,2	-14,9	52,0	71,2
Germania	12,9	170,7	122,6	-48,1	71,8	82,9
Grecia	7,1	23,2	67,5	44,3	291,3	145,6
Spagna	18,5	118,9	175,8	56,9	147,9	123,4
Francia	19,8	271,8	188,1	-83,7	69,2	80,4
Irlanda	2,7	31,8	25,7	-6,1	80,7	90,6
Italia	12,9	77,7	122,6	44,9	157,8	122,5
Lussemburgo	0,1	1,0	1,0	0,0	95,0	96,9
Olanda	2,2	22,7	20,9	-1,8	92,1	95,5
Austria	4,2	12,6	39,9	27,3	317,1	176,0
Portogallo	4,9	9,2	46,6	37,3	504,3	224,9
Finlandia	1,8	11,1	17,1	6,0	154,1	121,9
Svezia	2,0	21,1	19,0	-2,1	90,2	94,5
Regno Unito	9,8	131,9	93,1	-38,8	70,6	80,0
UE-15	100,0	950,2	950,2	0,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati UE

Nella tabella 8.7 viene illustrato l'effetto redistributivo della modulazione. Nella prima colonna si riportano le percentuali di distribuzione delle risorse in seguito all'applicazione dei criteri oggettivi individuati dall'UE. In questo caso, si tiene conto della distribuzione a 15 paesi in quanto i Nuovi paesi membri (NPM) non saranno interessati dalla modulazione prima del 2010. Ricalcolando per ciascun paese membro la restituzione effettuata dall'UE sulla base dei criteri oggettivi, otteniamo la quota che ciascun paese membro riceve dall'UE e che va a costituire il sostegno finanziario aggiuntivo per lo sviluppo rurale (insieme con la quota che rimane all'interno dello Stato membro). Nella quarta colonna della stessa tabella (sotto la voce "Differenza") si evidenziano i paesi che guadagnano dal processo redistributivo e i contributori netti: tra i primi troviamo il Portogallo (+ 37,3 milioni di euro, pari al 504% delle risorse effettivamente tagliate), la Grecia (+ 44,3 milioni, pari al 291%), l'Austria (+27,3 milioni, 317%) e anche l'Italia (+44,9%, 158%). Tra i contributori netti della modulazione si evidenziano la Francia (-83,7 milioni di euro, con una quota della restituzione rispetto al taglio pari al 69%); la Germania (-48 milioni, 72%); il Regno Unito (-38,8 milioni, 71%) e la Danimarca (-15 milioni, 52%). Infine, nell'ultima colonna si riporta il "Rientro" complessivo a favore di ciascuno Stato membro (fissato almeno all'80% e al 90% per la Germania),

che tiene conto dell'aiuto aggiuntivo, della quota di risorse modulate che restano allo Stato membro e di quella redistribuita dall'UE. Come è evidente, i paesi "beneficiari netti" sono ben al di sopra del 100% (Grecia, Spagna, Italia, Austria, Portogallo e Finlandia), mentre per tre paesi il vincolo non viene rispettato: Belgio (77,5%), Danimarca (71,2%) e Germania (82,9%). Per questi paesi, probabilmente, verranno individuate misure di compensazione per giungere almeno alla soglia prestabilita.

Riguardo al rafforzamento del secondo pilastro, nella tabella 8.8 si confronta la dotazione media annua per i piani di sviluppo rurale (PSR, FEOGA-Garanzia) per il periodo di programmazione 2000-2006 con le risorse spostate dalla modulazione dal primo al secondo pilastro. In media, le risorse "liberate" dalla modulazione per le politiche di sviluppo rurale rappresentano poco più del 25% della dotazione annua; tuttavia, il dato medio nasconde ancora una volta una situazione estremamente differenziata: si passa, infatti, da quote piuttosto ridotte, come nel caso di Finlandia e Austria (rispettivamente, 6,3% e 9,4%), a valori molto elevati, come quelli del Regno Unito (76%) o della Danimarca (50%). Per l'Italia, il contributo della modulazione alla dotazione media annua per lo sviluppo rurale è pari al 22%.

Tab. 8.8 - UE - Sviluppo rurale (PSR) e modulazione (2000-2006; milioni di euro)

	Dotazione 2000-2006	Dotazione annua	SM (20%)	Restituzioni	Totale	Mod/PSR (%)
Belgio	360,2	51,5	3,9	9,5	13,4	26,0
Danimarca	336,4	48,1	7,8	16,2	23,9	49,8
Germania	5.269,4	752,8	42,7	122,6	165,2	22,0
Grecia	993,4	141,9	5,8	67,5	73,3	51,6
Spagna	3.481,0	497,3	29,7	175,8	205,5	41,3
Francia	5.086,6	726,7	68,0	188,1	256,1	35,2
Irlanda	2.388,9	341,3	7,9	25,7	33,6	9,8
Italia	4.512,3	644,6	19,4	122,6	142,0	22,0
Lussemburgo	91,0	13,0	0,3	1,0	1,2	9,2
Olanda	417,0	59,6	5,7	20,9	26,6	44,6
Austria	3.208,1	458,3	3,1	39,9	43,1	9,4
Portogallo	1.516,8	216,7	2,3	46,6	48,9	22,6
Finlandia	2.199,3	314,2	2,8	17,1	19,9	6,3
Svezia	1.130,1	161,4	5,3	19,0	24,3	15,0
Regno Unito	1.167,5	166,8	33,0	93,1	126,1	75,6
UE-15	32.157,9	4.594,0	237,5	950,2	1.187,7	25,9

Fonte: elaborazioni INEA su dati UE

Interessante è anche confrontare la dotazione messa a disposizione dalla modulazione a partire dal 2007 con la possibile nuova distribuzione delle risorse per lo sviluppo rurale nella nuova programmazione (2007-2013). In questo caso, si è tenuto conto dell'allargamento dell'UE e di due diverse ipotesi di risorse disponibili per lo sviluppo rurale (tab. 8.9): una molto conservativa, in cui si suppone che l'ammontare totale di fondi per lo sviluppo rurale sia pari a 6.400 milioni di euro annui, una cifra che rappresenta la mera giustapposizione delle attuali le risorse per lo sviluppo rurale (FEOGA-Garanzia) per i Quindici e per i Nuovi Paesi Membri (Mantino, 2003a e 2003b); l'altra, più ottimista, che assegna allo sviluppo rurale circa 12.000 milioni di euro annui, con l'ipotesi aggiuntiva del fondo unico per lo svi-

42 Al contrario, come è noto, la modulazione non influenzerà i NPM prima che questi abbiano raggiunto lo stesso livello dei pagamenti diretti dei Quindici, ovvero almeno non prima del 2010.

luppo rurale (FEOGA garanzia e FEOGA orientamento) (Agra Europe, 2004).

Considerando una UE a 25 membri, ai Quindici è destinato il 54% del totale delle risorse aggiuntive, mentre il restante 46% è destinato ai NPM.

Sotto la prima ipotesi (6.400 milioni di euro annui per lo sviluppo rurale), le risorse derivanti dalla modulazione per i Quindici sarebbero pari al 34,4%, con una variazione per i singoli paesi membri che va dal 24,6% del Portogallo al 46,7% della Danimarca. Sotto la seconda ipotesi (12.000 milioni di euro), il contributo della modulazione alle risorse per lo sviluppo rurale sarebbe nel complesso pari al 18,3%.

Nel caso dell'Italia, il contributo è molto vicino al dato medio comunitario: si passerebbe da una quota del 34% considerando la prima ipotesi ad una quota del 18,2% sotto la seconda.

Tab. 8.9 - UE - Modulazione e sviluppo rurale (2007; milioni di euro)

	Criteri UE-15	Criteri UE-25	S.R. Ip 1	S.R. 25 Ip 2	Mod. 2007	Mod/PSR	Mod/PSR
	(%)	(%)				Ip 1(%)	Ip 2(%)
Belgio	1,0	0,5	32,0	60,0	13,4	41,8	22,3
Danimarca	1,7	0,8	51,2	96,0	23,9	46,7	24,9
Germania	12,9	6,5	416,0	780,0	165,2	39,7	21,2
Grecia	7,1	3,7	236,8	444,0	73,3	30,9	16,5
Spagna	18,5	11,1	710,4	1.332,0	205,5	28,9	15,4
Francia	19,8	10,5	672,0	1.260,0	256,1	38,1	20,3
Irlanda	2,7	1,3	83,2	156,0	33,6	40,4	21,5
Italia	12,9	6,5	416,0	780,0	142,0	34,1	18,2
Lussemburgo	0,1	0,0	0,0	0,0	1,2	-	-
Olanda	2,2	1,0	64,0	120,0	26,6	41,5	22,2
Austria	4,2	1,9	121,6	228,0	43,1	35,4	18,9
Portogallo	4,9	3,1	198,4	372,0	48,9	24,6	13,1
Finlandia	1,8	0,9	57,6	108,0	19,9	34,5	18,4
Svezia	2,0	1,1	70,4	132,0	24,3	34,5	18,4
Regno Unito	9,8	5,1	326,4	612,0	126,1	38,6	20,6
UE-15	100,0	54,0	3.456,0	6.480,0	1.187,7	34,4	18,3
NPM	-	46,0	2.944,0	5.520,0	-	-	-
UE-25	-	100,0	6.400,0	12.000,0	-	-	-

Fonte: elaborazioni INEA su dati UE

8.3.4 L'applicazione della modulazione in Italia

Per un'applicazione della modulazione in Italia, si è partiti dal valore disponibile a livello comunitario (per il 2007), ripartito tra le diverse regioni in base alla distribuzione degli aiuti che emerge dalla proiezione degli attuali aiuti diretti al 2007: tenendo fermi tutti gli altri aiuti diretti (disaccoppiati), si sono aggiornati i dati per quanto riguarda il riso, il grano duro e il latte, per cercare di tenere conto degli effetti della riforma di giugno 2003⁴³. In questo modo, si ottiene il quadro degli aiuti diretti mostrato nella tabella 8.10.

Il 51,4% degli aiuti si colloca al di sotto della soglia dei 5.000 euro; tra le regioni italiane, è la Lombardia ad avere la minore quantità di aiuto al di sotto di questa soglia (36,3%), mentre Liguria e Valle d'Aosta sono quelle con la quota più elevata (rispettivamente, 78% e 91%). Tra le regioni del Sud, le regioni con più aiuti concentrati entro il livello dei 5.000 euro sono l'Abruzzo, il Molise e, a seguire, le due isole maggiori.

⁴³ Partendo dai dati del 2001, ultimi disponibili da parte dell'AGEA, sono stati modificati l'aiuto al riso e al grano duro, secondo quanto indicato dalla riforma approvata, ed aggiunti gli aiuti diretti al latte.

Tab. 8.10 - Italia - Aiuti diretti al 2007 (milioni di euro)

	Totali	< 5.000 euro	> 5.000 euro	< 5.000/ Tot. (%)
Piemonte	359,4	166,6	192,8	46,4
Valle d'Aosta	3,0	2,7	0,3	91,1
Lombardia	520,4	188,8	331,6	36,3
Trentino Alto Adige	20,5	8,8	11,7	43,0
Veneto	414,5	185,5	229,0	44,7
Friuli Venezia Giulia	90,4	50,0	40,4	55,3
Liguria	4,2	3,3	0,9	78,4
Emilia Romagna	262,1	135,4	126,7	51,7
Toscana	194,5	78,8	115,6	40,5
Umbria	143,6	43,2	100,4	30,1
Marche	140,2	79,7	60,5	56,8
Lazio	156,0	85,2	70,8	54,6
Abruzzo	69,5	50,6	18,9	72,8
Molise	58,7	41,0	17,7	69,8
Campania	265,6	142,6	123,0	53,7
Puglia	514,2	307,2	207,0	59,7
Basilicata	126,6	77,4	49,2	61,2
Calabria	251,6	142,0	109,6	56,4
Sicilia	265,5	174,4	91,1	65,7
Sardegna	132,8	88,3	44,5	66,5
Italia	3.993,3	2.051,6	1.941,7	51,4

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA e UE

In seguito al taglio del 5% si crea un ammontare di risorse pari al 199,7 milioni di euro; di queste, 102,6 vanno a costituire risorse per l'aiuto aggiuntivo. La differenza, pari a 97,1 milioni di euro, costituisce il taglio effettivo che viene effettuato sui pagamenti diretti a seguito della modulazione (tab. 8.11).

Tab. 8.11 - Italia - Modulazione al 5% (2007 e segg., milioni di euro)

	Taglio 5% (a)	Aiuto aggiuntivo (b)	Differenza (c=a-b)	Tasso eff. (%)
Piemonte	18,0	8,3	9,6	2,7
Valle D'Aosta	0,2	0,1	0,0	0,4
Lombardia	26,0	9,4	16,6	3,2
Trentino Alto Adige	1,0	0,4	0,6	2,9
Veneto	20,7	9,3	11,5	2,8
Friuli Venezia Giulia	4,5	2,5	2,0	2,2
Liguria	0,2	0,2	0,0	1,1
Emilia Romagna	13,1	6,8	6,3	2,4
Toscana	9,7	3,9	5,8	3,0
Umbria	7,2	2,2	5,0	3,5
Marche	7,0	4,0	3,0	2,2
Lazio	7,8	4,3	3,5	2,3
Abruzzo	3,5	2,5	0,9	1,4
Molise	2,9	2,1	0,9	1,5
Campania	13,3	7,1	6,1	2,3
Puglia	25,7	15,4	10,4	2,0
Basilicata	6,3	3,9	2,5	1,9
Calabria	12,6	7,1	5,5	2,2
Sicilia	13,3	8,7	4,6	1,7
Sardegna	6,6	4,4	2,2	1,7
Italia	199,7	102,6	97,1	2,4

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA e UE

Nella tabella 8.12 si riporta l'effetto redistributivo della modulazione a livello regionale, rispetto alla dotazione finanziaria per lo sviluppo rurale relativo al periodo di programmazione 2000-2006. Due ipotesi diverse di distribuzione delle risorse vengono fatte: una prima ricalca il tasso di prelievo della modulazione (il taglio netto); la seconda segue, invece, la distribuzione delle risorse per lo sviluppo rurale. Nel primo caso, le risorse aggiuntive derivanti dalla modulazione sarebbero pari al 22% delle risorse per i PSR, con una forte variazione tra regioni: si passa, infatti, dallo 0,3% della Valle d'Aosta al 50,4% della Lombardia, in funzione della distribuzione delle risorse modulate. Nel secondo caso, il peso sarebbe equamente distribuito tra le regioni (22%), senza in questo modo modificare l'originaria distribuzione programmata delle risorse per lo sviluppo rurale.

Tab. 8.12 - Italia - Effetti redistributivi della modulazione (2007 e segg., PSR 2000-2006, dotazione media annua)

	Dot. PSR (Milioni di euro)	Redistribuzione Prel. Modulazione			Redistribuzione PSR		
		%	(Milioni di euro)	Mod./PSR (%)	%	(Milioni di euro)	Mod./PSR (%)
Piemonte	51,9	9,9	14,1	27,2	8,1	11,4	22,0
Valle D'Aosta	6,2	0,0	0,0	0,3	1,0	1,4	22,0
Lombardia	48,2	17,1	24,3	50,4	7,5	10,6	22,0
Trentino Alto Adige	29,9	0,6	0,9	2,9	4,6	6,6	22,0
Veneto	42,5	11,8	16,8	39,5	6,6	9,4	22,0
Friuli Venezia Giulia	14,2	2,1	3,0	20,7	2,2	3,1	22,0
Liguria	12,4	0,0	0,1	0,5	1,9	2,7	22,0
Emilia Romagna	55,2	6,5	9,3	16,8	8,6	12,2	22,0
Toscana	47,0	6,0	8,5	18,0	7,3	10,4	22,0
Umbria	25,7	5,2	7,4	28,7	4,0	5,7	22,0
Marche	26,5	3,1	4,4	16,7	4,1	5,8	22,0
Lazio	36,5	3,6	5,2	14,2	5,7	8,0	22,0
Abruzzo	18,9	1,0	1,4	7,3	2,9	4,2	22,0
Molise	4,8	0,9	1,3	27,1	0,7	1,1	22,0
Campania	21,6	6,3	9,0	41,6	3,4	4,8	22,0
Puglia	41,7	10,6	15,1	36,3	6,5	9,2	22,0
Basilicata	26,2	2,5	3,6	13,7	4,1	5,8	22,0
Calabria	32,0	5,6	8,0	25,1	5,0	7,0	22,0
Sicilia	60,0	4,7	6,6	11,1	9,3	13,2	22,0
Sardegna	43,3	2,3	3,2	7,5	6,7	9,5	22,0
Italia	644,5	100,0	142,0	22,0	100,0	142,0	22,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA e UE

Nelle tabelle successive (8.13 e 8.14) si guarda, invece, alla programmazione futura per lo sviluppo rurale (2007-2013), considerando l'allargamento e le due diverse ipotesi di risorse disponibili per lo sviluppo rurale di cui si è parlato in precedenza: la prima, più cauta che assegna allo sviluppo rurale 6.400 milioni di euro; la seconda, basata sulle proposte della Commissione del 2004, che stanziava per il secondo pilastro della PAC circa 12.000 milioni di euro all'anno. In entrambi i casi, si confrontano le due ipotesi di distribuzione delle risorse aggiuntive derivanti dalla modulazione, confrontando queste ultime con l'ammontare ipotizzato di risorse per lo sviluppo rurale. Nella tabella 8.13 si nota che, sotto le ipotesi di una dotazione per lo sviluppo rurale di 6.400

milioni di euro, l'Italia riceverebbe circa 416 milioni di euro, per cui l'ammontare di risorse aggiuntive provenienti dalla modulazione (pari a 142 milioni di euro) sarebbe pari al 34%. Se queste misure venissero redistribuite alle regioni seguendo il prelievo della modulazione, il loro peso sulle dotazioni regionali per i PSR passerebbe dallo 0,5% della Valle d'Aosta al 78% della Lombardia. Se, invece, si seguisse il criterio della distribuzione delle risorse PSR, allora il peso sarebbe costante e uguale al dato medio nazionale (34%).

Tab. 8.13 - Italia - Modulazione e PSR, ipotesi al 2007 (UE 25; PSR = 6.400 meuro, dotazione media annua)

	Dot. PSR (Milioni di euro)	Distribuzione Prel. Modulazione			Distribuzione PSR		
		%	(Milioni di euro)	Mod./PSR (%)	%	(Milioni di euro)	Mod./PSR (%)
Piemonte	33,5	9,9	14,1	42,1	8,1	11,4	34,1
Valle D'Aosta	4,0	0,0	0,0	0,5	1,0	1,4	34,1
Lombardia	31,1	17,1	24,3	78,1	7,5	10,6	34,1
Trentino Alto Adige	19,3	0,6	0,9	4,4	4,6	6,6	34,1
Veneto	27,4	11,8	16,8	61,1	6,6	9,4	34,1
Friuli Venezia Giulia	9,2	2,1	3,0	32,1	2,2	3,1	34,1
Liguria	8,0	0,0	0,1	0,8	1,9	2,7	34,1
Emilia Romagna	35,7	6,5	9,3	26,0	8,6	12,2	34,1
Toscana	30,3	6,0	8,5	27,9	7,3	10,4	34,1
Umbria	16,6	5,2	7,4	44,4	4,0	5,7	34,1
Marche	17,1	3,1	4,4	25,9	4,1	5,8	34,1
Lazio	23,5	3,6	5,2	22,0	5,7	8,0	34,1
Abruzzo	12,2	1,0	1,4	11,2	2,9	4,2	34,1
Molise	3,1	0,9	1,3	41,9	0,7	1,1	34,1
Campania	13,9	6,3	9,0	64,5	3,4	4,8	34,1
Puglia	26,9	10,6	15,1	56,2	6,5	9,2	34,1
Basilicata	16,9	2,5	3,6	21,3	4,1	5,8	34,1
Calabria	20,6	5,6	8,0	38,8	5,0	7,0	34,1
Sicilia	38,7	4,7	6,6	17,1	9,3	13,2	34,1
Sardegna	27,9	2,3	3,2	11,6	6,7	9,5	34,1
Italia	416,0	100,0	142,0	34,1	100,0	142,0	34,1

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA e UE

Nella tabella 8.14 si ipotizza un ammontare di risorse annue per lo sviluppo rurale pari a circa 12.000 milioni di euro, con una dotazione per l'Italia di circa 780 milioni di euro. In questo caso, il contributo della modulazione è pari a circa il 18%. Anche qui, a seconda di come si effettua la distribuzione delle risorse aggiuntive si ottiene un contributo diverso per ciascuna regione.

In conclusione, vale la pena soffermarsi su due aspetti: il primo riguarda le ipotesi del tutto esemplificative immaginate qui per la dotazione finanziaria per lo sviluppo rurale per il nuovo periodo di programmazione; il secondo riguarda la non marginale importanza che hanno, ai fini del rafforzamento regionale del secondo pilastro, i criteri di assegnazione delle risorse derivanti dalla modulazione. Anche in questo caso, sono stati ipotizzati due scenari esemplificativi, uno che privilegia il contributo delle regioni alla formazione dell'ammontare delle risorse da spostare sul secondo pilastro; l'altro che mantiene inalterata la distribuzione delle risorse per lo sviluppo regionale, attenendosi a decisioni prese in fase di programmazione (relativamente al periodo 2000-2006).

Tab. 8.14 - Italia - Modulazione e PSR, ipotesi al 2007 (UE 25; PSR = 12.000 meuro, dotazione media annua)

	Dot. PSR (Milioni di euro)	Distribuzione Prel. Modulazione			Distribuzione PSR		
		%	(Milioni di euro)	Mod./PSR (%)	%	(Milioni di euro)	Mod./PSR (%)
Piemonte	37,8	9,9	14,1	37,3	4,8	6,9	18,2
Valle D'Aosta	4,5	0,0	0,0	0,4	0,6	0,8	18,2
Lombardia	35,1	17,1	24,3	69,2	4,5	6,4	18,2
Trentino Alto Adige	21,8	0,6	0,9	3,9	2,8	4,0	18,2
Veneto	31,0	11,8	16,8	54,2	4,0	5,6	18,2
Friuli Venezia Giulia	10,4	2,1	3,0	28,4	1,3	1,9	18,2
Liguria	9,1	0,0	0,1	0,7	1,2	1,6	18,2
Emilia Romagna	40,2	6,5	9,3	23,0	5,2	7,3	18,2
Toscana	34,2	6,0	8,5	24,7	4,4	6,2	18,2
Umbria	18,7	5,2	7,4	39,4	2,4	3,4	18,2
Marche	19,3	3,1	4,4	22,9	2,5	3,5	18,2
Lazio	26,6	3,6	5,2	19,5	3,4	4,8	18,2
Abruzzo	13,8	1,0	1,4	10,0	1,8	2,5	18,2
Molise	7,4	0,9	1,3	17,4	1,0	1,3	18,2
Campania	83,4	6,3	9,0	10,8	10,7	15,2	18,2
Puglia	84,8	10,6	15,1	17,8	10,9	15,4	18,2
Basilicata	36,9	2,5	3,6	9,7	4,7	6,7	18,2
Calabria	66,0	5,6	8,0	12,1	8,5	12,0	18,2
Sicilia	125,3	4,7	6,6	5,3	16,1	22,8	18,2
Sardegna	73,8	2,3	3,2	4,4	9,5	13,4	18,2
Italia	780,0	100,0	142,0	18,2	100,0	142,0	18,2

Fonte: elaborazioni INEA su dati AGEA e UE

8.4 La condizionalità degli aiuti diretti

8.4.1 Il contenuto della riforma

Il Regolamento (CE) n. 1782/2003, che detta norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto, sostituisce e amplia nell'impianto normativo della politica agricola comune europea il vecchio "Regolamento orizzontale" (Regolamento (CE) n. 1259/1999). Il nuovo regolamento, nell'ambito delle disposizioni generali, impone agli Stati membri numerose norme tese a uniformare la gestione dei pagamenti diretti, oltre che a garantire che il sostegno agli agricoltori rispetti alcuni requisiti. Tra queste norme si ritrovano, sebbene in veste profondamente rinnovata, i già previsti strumenti della condizionalità e della modulazione, a fianco di interventi di nuova concezione come il sistema di consulenza aziendale.

La *condizionalità* (artt. 3-9), la cui applicazione è divenuta obbligatoria per i paesi membri⁴⁴, stabilisce che gli agricoltori che beneficiano di pagamenti diretti debbano rispettare alcuni "criteri di gestione" definiti a livello comune e mantenere la terra in "buone condizioni agronomiche e ambientali".

I "criteri di gestione" sono definiti a livello comune (Allegato III) e si basano sulla normativa vigente in materia di:

⁴⁴ L'obbligatorietà della condizionalità è stata a lungo dibattuta, prova ne sia che non tutti i paesi membri hanno adottato requisiti specifici per l'ottenimento di aiuti diretti (Henke, Sardone, 2000; INEA, 2002b).

- sanità pubblica, salute delle piante e degli animali;
- ambiente;
- benessere degli animali.

In sostanza, essi si riferiscono a quanto disposto da 18 norme comunitarie (regolamenti e direttive), relative alle tre materie individuate. In proposito, va notato che le norme selezionate rappresentano per la maggior parte disposizioni da lungo tempo vigenti nell'ordinamento comunitario. In particolare, tra le norme più datate spiccano quelle che operano in campo di salvaguardia dell'ambiente e tutela della sanità pubblica, mentre di più recente adozione sono quelle relative all'identificazione, alla registrazione e al benessere degli animali. Il rispetto dei criteri previsti viene scaglionato in tre periodi: tra il 1° gennaio del 2005 e il 1° gennaio del 2007.

Per quanto attiene alle disposizioni per il mantenimento della terra in “buone condizioni agronomiche e ambientali”, esse non sono definite nel dettaglio a livello centrale, ma rimandate alle autorità nazionali (o regionali) competenti. Infatti, agli Stati membri è assegnato il compito di specificare, in funzione delle loro caratteristiche particolari (in termini di: suolo; clima; sistemi, pratiche e strutture aziendali; ecc.), le norme individuate come atte al raggiungimento degli obiettivi schematizzati nello stesso regolamento (Allegato IV)⁴⁵. In questo modo, si richiede l'impegno a tradurre in termini appropriati alle specificità di ciascun paese gli obiettivi individuati dalla Comunità in relazione a:

- la protezione del suolo dall'erosione;
- il mantenimento della struttura del suolo e dei livelli di sostanza organica;
- il mantenimento degli habitat.

Anche in questo caso, va detto, che l'attenzione della Comunità si è focalizzata solo su obiettivi e norme relative alla gestione del suolo. Ciò può apparire una scelta piuttosto limitata, dato che l'attività agricola, come è noto, produce effetti di notevole portata anche su altri elementi ambientali (acqua, aria, ecc.). Tuttavia, la limitazione alle tecniche di gestione del suolo trova la sua principale giustificazione proprio nell'impianto complessivo dello stesso regolamento. Infatti, considerata la prevista possibilità di percepire pagamenti diretti sotto forma di un pagamento unico anche in assenza di una vera e propria attività agricola, era necessario prevedere che i percettori di aiuti diretti garantissero alla collettività, quanto meno, il mantenimento della terra in adeguate condizioni agronomiche e ambientali. La necessità di scongiurare gli effetti negativi connessi a fenomeni di disattivazione aziendale o di vero e proprio abbandono dell'attività produttiva, quindi, hanno spinto affinché si prevedesse un sistema di prevenzione dei principali e più diretti danni connessi alla cattiva manutenzione del suolo. Il controllo degli effetti dell'attività agricola sugli altri elementi ambientali dovrebbe, invece, essere garantito dal rispetto dei criteri di gestione definiti nell'Allegato III. Ciò detto, considerato che in materia di protezione ambientale vige nella Comunità un principio di precauzione (art. 130R del Trattato istitutivo), forse sarebbe stato comunque opportuno ampliare il ventaglio degli obiettivi e delle norme che i paesi membri devono dettagliare per i propri agricoltori. Tanto più che, mentre per i criteri di gestione previsti nell'Allegato III lo stesso regolamento prevede già la possibilità di un loro ampliamento a seguito della prima relazione sull'applicazione della condizionalità (prevista per il 2007), non si fa accenno alla revisione dell'Allegato IV.

Come nell'attuale condizionalità, l'inosservanza delle norme imposte – sia per un'azione contraria, che per un'omissione dell'agricoltore beneficiario – comporta la perdita del diritto al pagamento pieno degli aiuti diretti spettanti. La riduzione dell'aiuto, fino al suo completo annullamento, tiene conto della gravità, portata, durata e frequenza dell'infrazione commessa. In sostanza, la riduzione dell'aiuto varia:

⁴⁵ Tali requisiti devono essere definiti tenendo conto anche di quanto previsto nell'ambito delle buone pratiche agronomiche stabilite per l'applicazione delle misure agroambientali del regolamento sullo sviluppo rurale.

- entro il 5% per le negligenze (maggiorata fino al 15% in caso recidiva);
- dal 20% al 100% per le infrazioni dolose.

I risparmi ottenuti dalle riduzioni dei pagamenti a seguito dell'applicazione della condizionalità tornano al FEOGA-Garanzia, fatta salva la possibilità per gli Stati membri di trattenere al loro interno il 25% delle somme sottratte agli agricoltori. Tuttavia, non vengono date indicazioni su come o per quali azioni utilizzare le somme risparmiate, né da parte dell'Unione né dei paesi membri. Da questo punto di vista la nuova versione della condizionalità sembra rappresentare un passo indietro rispetto alla precedente; infatti, vista la finalità dello strumento della condizionalità sarebbe stato opportuno sottolineare la necessità di utilizzare le somme detratte per azioni di tutela ambientale, al fine di “porre riparo”, anche solo idealmente, ai danni ambientali prodotti dai “cattivi” comportamenti di alcuni agricoltori

8.4.2 I cambiamenti rispetto all'attuale regime

In occasione di quest'ultima revisione della PAC la condizionalità subisce una sostanziale evoluzione rispetto alle disposizioni previste dal vecchio “Regolamento orizzontale” (Regolamento (CE) n. 1259/1999). La finalità perseguita dal vecchio strumento della condizionalità era di promuovere «una migliore integrazione della dimensione ambientale nelle organizzazioni comuni di mercato». L'opportunità data agli Stati membri di adottare misure “appropriate in materia ambientale” comprendeva la definizione di requisiti minimi cui subordinare l'erogazione del contributo, nonché la possibilità di stimolare azioni positive da parte degli agricoltori attraverso la concessione di aiuti giustificati dall'assunzione di impegni agroambientali di carattere facoltativo. Infatti, l'articolo 3 del Regolamento (CE) n. 1259/1999 stabiliva che, in relazione all'attività agricola, gli Stati membri avrebbero adottato le misure che essi ritenessero più appropriate in materia ambientale, tenuto conto della loro specifica situazione. Tali misure possono comprendere:

- l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali;
- la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale;
- la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione è condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti.

Era previsto un vincolo sulle risorse rese disponibili dall'applicazione del regolamento a favore delle misure di sviluppo rurale. Un chiaro segnale nel senso del potenziamento del secondo pilastro ed in particolare di azioni – la salvaguardia ambientale, la difesa del paesaggio, il sostegno delle zone svantaggiate – particolarmente qualificanti rispetto al concetto di “multifunzionalità” dell'agricoltura europea (Henke, 2002).

L'introduzione di elementi di eco-condizionalità da parte del Regolamento (CE) n. 1259/1999 ha rappresentato il primo tentativo di dare applicazione nel settore agricolo ad uno dei principi cardine della politica ambientale dell'UE, cioè il *Polluter Pays Principle*. In applicazione di questo principio, i beneficiari dei regimi di aiuti diretti devono assicurare il rispetto di alcuni requisiti minimi in materia di protezione ambientale. Il mancato rispetto di tali requisiti dovrebbe, come conseguenza, convertirsi in una riduzione del livello di sostegno ad essi garantito. Infatti, secondo la normativa abrogata, oltre a stabilire i requisiti minimi, specifici o generali, che i beneficiari del sostegno diretto dovevano soddisfare, gli Stati membri definivano anche le ripercussioni del mancato rispetto degli stessi. Queste dovevano essere proporzionate alla gravità degli effetti prodotti sugli equilibri eco-ambientali, ma al massimo si poteva incorrere nell'annullamento dei benefici derivanti dal sostegno stesso.

Il Regolamento (CE) n. 1782/2003 estende, dunque, la gamma dei contenuti della condizionalità a questioni nuove: la sanità pubblica, la salute delle piante e la salute ed il benessere degli animali.

Tematiche per le quali i consumatori ma, più generalmente, la società intera mostra un interesse crescente. La riforma in questo modo ha, evidentemente, inteso consolidare il processo di riqualificazione dell'agricoltura verso forme produttive più sostenibili, con una capacità maggiore di venire incontro alle aspettative e agli interessi dei consumatori e di raccogliere il consenso sociale sull'opportunità di sostenere il settore. Infatti, sebbene i requisiti da rispettare riconducano a norme già in vigore, è pur vero che si passa da un sistema che lasciava ampia discrezionalità agli Stati membri ad uno vincolante nei contenuti. Imponendo nel regolamento il riferimento esplicito a contenuti normativi, forse circoscritti ma cogenti, l'Unione ha modo di rimarcare la sua speciale competenza in materia di politica ambientale. L'imposizione, poi, del rispetto delle buone condizioni agronomiche ed ambientali, soprattutto in riferimento alle "terre non più utilizzate a fini di produzione", costituisce un'opportunità per riproporre il ruolo particolare dell'agricoltura in relazione al presidio del territorio. In questo caso, la particolare natura del problema rende più ragionevole attribuire agli Stati membri il compito di specificare i contenuti dei requisiti in relazione "alle caratteristiche peculiari" delle situazioni territoriali. Eppure, anche in questo caso è previsto uno schema di riferimento cui attenersi, l'Allegato IV al regolamento, dove rimangono fissati gli obiettivi e gli strumenti comuni.

La riforma introduce maggiore omogeneità e rigore in riferimento alle sanzioni previste: oltre a ribadire la necessità di adeguarle alla gravità dell'inottemperanza, si stabiliscono riferimenti comuni che attengono alla intenzionalità e alla consapevolezza dell'infrazione: la dolo viene colpita con una riduzione non inferiore al 20% sull'ammontare dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile, ma può determinare fino all'esclusione da più regimi d'aiuto ed essere inflitta per più anni.

Infine, viene modificata anche la destinazione degli importi eventualmente derivanti dall'applicazione della condizionalità che, secondo il nuovo regolamento orizzontale, vanno accreditati alla sezione Garanzia del FEOGA, mentre gli Stati membri possono trattenerne solo il 25%. Secondo il Regolamento (CE) n. 1259/1999, invece, le disponibilità originate dall'applicazione dei requisiti ambientali rimanevano interamente a disposizione degli Stati membri, per essere impiegate in alcune specifiche misure dello sviluppo rurale, (prepensionamento, zone svantaggiate e zone soggette a restrizioni ambientali, impegni agroambientali, imboschimento).

8.4.3 L'evoluzione delle proposte di riforma

Le norme sulla condizionalità sono state approvate in una veste definitiva piuttosto diversa da quella prevista nella prima proposta sulla "revisione di medio termine" del luglio 2002. Nel corso dei quasi 12 mesi di dibattito, infatti, lo strumento è stato fortemente ripensato e modificato.

In particolare, nei primi due documenti di discussione tra i criteri di gestione obbligatori si faceva riferimento anche ad alcune norme relative alla sicurezza sul lavoro. Queste norme, insieme ad altre relative soprattutto alla sanità pubblica, sono state stralciate nella versione definitiva, tant'è che le norme quadro per la definizione dei criteri di gestione, contenute nell'Allegato III, sono passate dalle 38 contemplate dalla proposta di gennaio alle 18 approvate nel giugno del 2003. Inoltre, è stata eliminata la possibilità per i paesi membri di richiedere l'inclusione di criteri di gestione supplementari. Lo sfondamento della normativa quadro va attribuito, in parte, all'esclusione del tema relativo alla sicurezza sul lavoro, in parte, alla necessità di rendere più facilmente applicabile la condizionalità nella sua nuova veste obbligatoria. Ciò è dimostrato anche dal fatto che l'obbligatorietà del rispetto delle norme previste è stato scaglionato nel tempo, mentre l'eventuale introduzione di norme più restrittive potrà addirittura essere sostenuto finanziariamente nell'ambito del regolamento sullo sviluppo rurale.

Allo stesso modo, anche gli obiettivi e le norme contenuti nell'Allegato IV, per la definizione delle buone condizioni agronomiche e ambientali sono stati ridimensionati. Ma, in questo caso, il ridi-

mensionamento è stato compensato dalle maggiori deleghe riservate ai singoli paesi (o regioni) per la determinazione dei requisiti minimi in funzione delle peculiari caratteristiche locali.

Un forte ridimensionamento ha riguardato anche la portata sanzionatrice della condizionalità; infatti, le percentuali di riduzione dei pagamenti diretti spettanti agli agricoltori, sia in caso di negligenza che di infrazione dolosa, sono state abbassate nel testo definitivo, rispetto alle proposte iniziali. Mentre, al contrario, è stata leggermente elevata la percentuale degli importi risultanti dalla condizionalità che gli Stati membri possono trattenere.

Infine, il testo definitivo ha meglio recepito la necessità di coordinare le norme sulla condizionalità con le restanti disposizioni dello stesso regolamento. Infatti, si richiama espressamente la necessità di mantenere in buone condizioni specialmente le terre non più utilizzate a fini produttivi; ovvero quelle terre che, pur continuando a percepire un sostegno nella veste del pagamento unico, potrebbero subire la disattivazione della funzione produttiva vera e propria. Inoltre, il regolamento approvato ha concesso che le terre investite a pascolo permanente possano essere, a certe condizioni, convertite a bosco.

In sostanza, la versione definitiva della condizionalità ha meglio dettagliato alcuni aspetti rilevanti (ruolo e competenza delle autorità nazionali o locali, vincoli sulle superfici non più produttive e sui pascoli permanenti) ma, al contempo, ha di molto alleggerito il quadro normativo di riferimento e il carattere “punitivo” dello strumento, rinunciando in qualche misura all’adozione di un intervento più severo, a vantaggio di un sistema che consentisse un’entrata a regime più graduale e meno stringente per gli Stati membri.

8.4.4 Le competenze affidate agli Stati membri

In materia di condizionalità, le competenze affidate agli Stati membri per la gestione dello strumento, come già sopra evidenziato, possono essere riassunte nelle seguenti:

- la comunicazione agli agricoltori dell’elenco dei criteri di gestione obbligatori previsti all’Allegato III;
- la definizione e la comunicazione delle buone condizioni agronomiche e ambientali da rispettare (che possono essere stabilite anche a livello regionale) in base all’Allegato IV;
- il compito di vigilanza sul rispetto dei vincoli imposti;
- il compito di garantire che le superfici investite a pascolo permanente, al 2003, mantengano la stessa destinazione d’uso, o al più, che non si verifichi una drastica riduzione della superficie totale a pascolo permanente, salvo il caso che le stesse superfici siano destinate all’imboschimento con specie determinate;
- la possibilità di gestire all’interno del paese il 25% dell’eventuale risparmio generato dall’applicazione dello strumento.

8.5 Il sistema di consulenza aziendale

8.5.1 Il contenuto della riforma

Una delle novità introdotte dal nuovo regolamento sulle norme comuni riguarda l’istituzione, entro il 1° gennaio 2007, di un *sistema organico di consulenza* a carattere volontario (artt. 13-16). Tale sistema ha l’obiettivo di fornire un supporto agli agricoltori per facilitarne il processo di transizione verso forme di produzione più moderne, a maggiore contenuto qualitativo. Oggetto dell’attività di consulenza sono innanzitutto “i requisiti obbligatori” e “le buone condizioni agronomiche e ambientali”, la cui osservanza è condizione per l’ottenimento integrale degli aiuti diretti. Dunque, argomenti della consulenza sulla

gestione dell'azienda sono, quanto meno, gli stessi che operano in materia di condizionalità. Ciò vuol dire che è lasciata impregiudicata la possibilità di svolgere l'attività di consulenza *anche* su argomenti ulteriori.

L'attività di consulenza potrà essere affidata da ciascun paese membro ad una, o più, autorità designate, anche di carattere privato. È probabile, quindi, che l'attività di consulenza verrà gestita da ciascun paese sulla scorta di quanto già fatto in altri campi in cui operano sistemi di "certificazione" aziendale (agricoltura biologica, consorzi di tutela, processi di produzione, ecc.). Da questo punto di vista, la scelta operata dall'Unione non appare priva di rischi; infatti, nel caso in cui l'attività di consulenza venga affidata a privati⁴⁶, potrebbe venire meno la garanzia sulla correttezza e la trasparenza del sistema, dal momento che il committente dell'operazione (l'agricoltore) sarebbe l'oggetto stesso dell'attività di controllo. Inoltre, in assenza di ulteriori chiarimenti – che potranno essere forniti dai futuri regolamenti di attuazione – resta il dubbio se l'attività di consulenza sarà fornita nella veste di un servizio pubblico (nel caso, con quale dotazione finanziaria?), oppure dovrà essere resa dietro pagamento.

Una risposta indiretta sembra venire dalla norma che stabilisce una priorità di accesso al sistema di consulenza aziendale per gli agricoltori che ricevono oltre 15.000 euro l'anno di pagamenti diretti. Infatti, questa disposizione trova giustificazione solo in base ad una lettura incrociata con il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Regolamento (CE) n. 1783/2003), che fa esplicito riferimento al sistema di consulenza introdotto dal nuovo regolamento sulle norme comuni (artt. 21 bis-quinquies). In base a quanto previsto dal regolamento di modifica sullo sviluppo rurale, è possibile accordare un sostegno agli agricoltori per aiutarli a conformarsi alle norme rigorose introdotte dalla legislazione comunitaria nelle materie oggetto della condizionalità e dei servizi di consulenza aziendale (cfr. par. 8.4). Esso, quindi, riconosce agli agricoltori la possibilità di usufruire di un aiuto – pari all'80% del costo ammissibile e, comunque, non superiore a 1.500 euro – finalizzato a sostenere i costi della consulenza. Ciò sembrerebbe indicare che l'attività di consulenza sia resa in regime privatistico e che, eventualmente, possa essere in parte sostenuta da un aiuto *ad hoc*, riservato prioritariamente ad aziende che beneficino di un ammontare consistente di aiuti (oltre i 15.000 euro). Anche quest'ultima indicazione non è priva di implicazioni, dato che per certi versi potrebbe apparire discutibile avere riservato il sostegno in via prioritaria alle aziende con aiuti più consistenti. A sostegno di questa decisione, va detto, che maggiore è il livello di aiuto percepito su base annua, maggiori sono probabilmente la dimensione e il livello "professionale" dell'azienda; di conseguenza, più evidente diventa la necessità di effettuare controlli sulla rispondenza dei comportamenti dell'agricoltore rispetto alle indicazioni della PAC.

Infine, va sottolineato che, sebbene allo stato attuale il regime sia volontario, lo stesso regolamento indica con chiarezza la possibilità di una sua trasformazione in un regime obbligatorio. Infatti, entro il 2010, la Commissione dovrà provvedere a presentare una valutazione del sistema di consulenza implementato, con indicazioni circa l'opportunità di renderlo obbligatorio.

8.5.2 L'evoluzione delle proposte di riforma

Il sistema di consulenza aziendale rappresenta una vera e propria novità introdotta dalla riforma Fischler⁴⁷. Il documento della Commissione del luglio 2002 introduce per la prima volta la proposta di istituire un sistema di consulenza aziendale ad opera degli Stati membri, che abbia ad oggetto la relazione tra gli obblighi normativi inerenti ad ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro da un lato ed i flussi di materiali e i processi aziendali dall'altro (tab. 8.15). La consapevolezza di una migliore responsabilizzazione dei produttori

⁴⁶ Ad esempio, questo è il caso del nostro paese per quanto riguarda le certificazioni dei prodotti biologici.

⁴⁷ Sebbene la possibilità di finanziare la consulenza aziendale fosse già prevista dal Regolamento (CE) n. 1257/1999 (3° trattino dell'articolo 33), non si parlava di strutturare un sistema organizzato e finalizzato ad obiettivi specifici.

riguardo a queste tematiche e la maggiore trasparenza relativa ai metodi aziendali, nell'intenzione della Commissione, dovevano servire a riconquistare la piena fiducia dei consumatori e, per questo motivo, si proponeva un sistema di *audit*, cioè una procedura di accreditamento finalizzata alla certificazione del rispetto di requisiti prestabiliti. In prospettiva l'*audit* doveva riguardare tutte le aziende agricole commerciali ma inizialmente era un obbligo inerente alla condizionalità ecologica solamente per gli agricoltori beneficiari di almeno 5.000 euro di aiuti diretti mentre, per gli altri, l'adesione era prevista su base volontaria. Inoltre veniva previsto un finanziamento nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.

Tab. 8.15 - L'evoluzione delle proposte relative al sistema di consulenza aziendale: dalla Comunicazione di luglio 2002 al Regolamento (CE) n. 1782/2003

	Comunicazione (luglio 2002)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Regolamento (CE) n. 1782/2003
Finalità della normativa	Introduzione di un <i>audit</i> aziendale	Istituzione di un sistema di consulenza aziendale	Istituzione di un sistema di consulenza aziendale entro il 1° gennaio 2007
Oggetto della normativa	Istituire un sistema di <i>audit</i> per le aziende agricole commerciali	Istituire un sistema di consulenza sulla conduzione della terra e dell'azienda, obbligatorio almeno per alcuni soggetti	Istituire un sistema di consulenza volontario relativo alla conduzione della terra e dell'azienda.
	Contenuto: i flussi di materiali e i processi agricoli seguiti nell'azienda in relazione alla normativa relativa ad ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro	Contenuto minimo: criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche	Contenuto minimo: criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche
Soggetti erogatori	Non specificati	Autorità designate Enti privati riconosciuti	Autorità designate Enti privati
Soggetti interessati	Tutti gli agricoltori a titolo volontario	Tutti gli agricoltori a titolo volontario	Tutti gli agricoltori a titolo volontario
	Obbligo a carico delle aziende che ricevono aiuti per un importo superiore a 5.000 euro	Obbligo di partecipazione per gli agricoltori che percepiscono aiuti diretti per un importo superiore a 15.000 euro o che hanno un fatturato annuo superiore a 100 000 euro	Priorità agli agricoltori che ricevono più di 15.000 euro annui di aiuti diretti
Intervento previsto	Aiuto finanziario a copertura delle spese a carico delle aziende ammissibile nell'ambito dello sviluppo rurale	Nessun cambiamento	Nessun cambiamento

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Sei mesi dopo, nella proposta di gennaio, questo modello è stato tradotto in «un sistema di consulenza aperto a tutti gli agricoltori sulla conduzione della terra e dell'azienda [...] gestito [...] da una o più autorità designate o da enti privati riconosciuti [...]». È stata confermata l'obbligatorietà della consulenza, inserendola nella condizionalità per gli agricoltori che percepiscono più di 15.000 euro annui di aiuti diretti per i quali erano previste, in caso di mancata adesione, le stesse

conseguenze determinate dal mancato rispetto dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche ed ambientali (ovvero la riduzione fino alla revoca dei pagamenti diretti complessivamente corrisposti nell'anno civile in cui si è verificata l'infrazione). Inoltre, l'obbligatorietà era estesa anche alle aziende con un fatturato superiore a 100.000 euro. Nella stessa proposta veniva fissato al 1° gennaio 2005 il termine per il coinvolgimento nel sistema di consulenza delle aziende obbligate. La gestione pratica di questo sistema di consulenza doveva essere affidato ad enti privati riconosciuti – sulla base dell'affidabilità dell'organizzazione in relazione alle materie identificate come contenuto minimo della consulenza ovvero le stesse che erano argomento della condizionalità – da un'autorità competente cui doveva essere affidata anche la sorveglianza su tali enti.

Nella versione approvata, come già detto, il sistema non è più obbligatorio ma si riconosce solo una priorità alle aziende che percepiscono più di 15.000 euro di aiuti diretti annui. C'è stato, inoltre, uno snellimento nei contenuti: il principale cambiamento riguarda l'eliminazione della sicurezza sul lavoro dagli argomenti oggetto della consulenza, così come dai criteri di gestione obbligatori.

8.5.3 Le competenze affidate agli Stati membri

Sul fronte della consulenza aziendale i compiti degli Stati membri riguardano:

- l'istituzione del sistema di consulenza;
- l'individuazione della(e) autorità, pubblica o privata, preposta(e) alla gestione del servizio;
- la corretta gestione della segretezza sui dati personali e sulle informazioni relativi agli agricoltori che aderiscono al sistema, anche nel rispetto delle eventuali norme nazionali, salvo i casi in cui si ravvisino ipotesi di irregolarità, infrazioni o reati, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale;
- il riconoscimento di una priorità all'accesso al sistema per gli agricoltori con oltre 15.000 euro l'anno di aiuti diretti.

8.6 La riforma dell'OCM riso

8.6.1 Il contenuto della riforma e i cambiamenti rispetto all'attuale regime

Nell'ambito della riforma Fischler l'OCM riso ha subito le seguenti modifiche che prevedono:

- una riduzione del 50% del prezzo d'intervento per il risone, da 298,35 a 150 euro/t;
- l'abolizione delle maggiorazioni mensili del prezzo d'intervento;
- una limitazione degli acquisti effettuati dai centri di intervento nei quattro mesi di apertura (1° aprile-31 luglio) a 75.000 tonnellate
- un pagamento diretto di 177 euro/t come compensazione all'88% della riduzione del prezzo d'intervento⁴⁸ (150 euro/t), a cui si aggiunge il pagamento attualmente erogato (52 euro/t), suddiviso in due parti:
 - a) 102 euro/t, da moltiplicare per la resa fissata dall'OCM riso nel 1995, che confluiscono nel pagamento diretto;
 - b) 75 euro/t, da moltiplicare sempre per la resa fissata nel 1995, come aiuto specifico;
- una riduzione della superficie massima garantita fino al più basso valore tra la media 1999-2001 e il livello attuale (tab. 8.16).

⁴⁸ Questo è il tasso che rende equivalente la compensazione per il riso a quella stabilita per i cereali dalle riforme Mac Sharry e di Agenda 2000.

Tab. 8.16 - UE - Riso - Superficie di base nazionale (ha) e rese di riferimento (t/ha)

	Attuale SMG	Nuova SMG (Reg. 1782/2003)	Rese
Spagna	104.973	104.973	6,35
Francia:			
- territorio metropolitano	24.500	19.050	5,49
- Guyana francese	5.500	4.190	7,51
Grecia	24.891	20.333	7,48
Italia	239.259	219.588	6,04
Portogallo	34.000	24.667	6,05

Fonte: Commissione Europea

Le misure di mercato relative alla riduzione del prezzo di intervento e alla limitazione dell'operatività dei centri di ammasso pubblici sono contenute nel Regolamento (CE) n. 1785/2003 che entra in vigore dalla campagna 2004/2005 e abroga i Regolamenti (CE) n. 3072/95 e 3073/95. Per la campagna 2003/2004 viene previsto un regime transitorio di intervento che limita i quantitativi che possono essere acquistati dagli organismi di intervento a 100.000 tonnellate, quantitativo eventualmente modificabile sulla base del bilancio di collocamento.

Le norme relative alle misure di sostegno sono invece contenute nel Regolamento (CE) n. 1782/2003. L'aiuto per superficie di 102 euro/t, da moltiplicare per le rese storiche di ciascuno Stato membro (si veda la tab. 8.16), entra a far parte del pagamento unico ed è utilizzato per il calcolo dell'importo di riferimento di ciascun agricoltore. Le norme sull'aiuto specifico sono contenute nel titolo IV "Altri regimi di aiuto", capitolo 3, ed entreranno in vigore a partire dalla campagna 2004/05. Dalla campagna 2005/06 l'aiuto è pari, come detto più sopra, a 75 euro/t da moltiplicare per le rese di riferimento di ciascuno Stato membro (tab. 8.17). Per la campagna 2004/05 e per gli anni interessati dal periodo transitorio (2005 e/o 2006, nel caso in cui uno Stato membro decida di aderire al regime di pagamento unico in uno dei due anni successivi al 2005 in applicazione dell'art. 71), l'aiuto è fissato a 177 euro/t.

Tab. 8.17 - UE - Riso - Aiuto specifico fissato per Stato membro in funzione delle rese (euro/ha)

	2004/05 e in caso di applicazione dell'art. 71	2005/06 e seguenti
Spagna	1.123,95	476,25
Francia:		
- territorio metropolitano	971,73	411,75
- Guyana francese	1.329,27	563,25
Grecia	1.323,96	561,00
Italia	1.069,08	453,00
Portogallo	1.070,85	453,75

Fonte: Commissione Europea

Le regole di funzionamento dell'aiuto non mutano rispetto al regime previsto dall'attuale OCM. A ogni Stato membro è attribuita una superficie di base nazionale che a sua volta può essere divisa in sottosuperfici di base. In caso di superamento della superficie di base nazionale, la riduzione proporzionale dell'aiuto interesserà solo gli agricoltori delle sottosuperfici di base che hanno superato il loro limite, ma solo dopo avere operato la compensazione con quelle che si sono mantenute al di sotto della soglia.

8.6.2 L'evoluzione delle proposte di riforma

Nel corso del dibattito seguito alla presentazione della Comunicazione nel luglio 2002 le norme relative al sostegno e al mercato del riso sono via via mutate. Già la Comunicazione si discostava profondamente dalla prima proposta formulata dalla Commissione nel giugno 2000, per ricalcare la logica della proposta formulata dall'Italia nel 2001.

Nella Comunicazione si proponeva una riduzione del prezzo di intervento del 50% per arrivare ad un prezzo di base di 150 euro/t a partire dalla campagna 2004/05. Qualora il prezzo di mercato fosse sceso al di sotto del prezzo di base si sarebbe attivato uno schema di ammasso privato. L'intervento sarebbe scattato, quale rete di sicurezza, al di sotto di 120 euro/t. Riguardo alle misure di sostegno, la Comunicazione proponeva di ripartire l'aiuto diretto di 177 euro/t tra aiuto al reddito e aiuto specifico così come successivamente approvato. Le proposte di riforma del gennaio 2003 non modificano gli orientamenti della Commissione presentati in luglio. Sarà invece il compromesso di giugno a modificare il tiro relativamente alle misure di mercato. Sebbene venga confermata la riduzione del 50% del prezzo di intervento, esso continua a funzionare come limite di garanzia e non come rete di sicurezza. Tuttavia, al fine di evitare un accumulo delle scorte, l'intervento viene limitato quantitativamente a 75.000 tonnellate all'anno. Riguardo agli scambi con i paesi terzi il Consiglio invita la Commissione ad avviare negoziati in seno all'OMC per sostituire il sistema delle tariffe alle importazioni basato sul prezzo *plafond* con quote di importazione, al pari di quanto realizzato per i cereali.

8.6.3 Una valutazione delle misure adottate

La riforma proposta dalla Commissione e approvata dal Consiglio ha l'obiettivo di stabilizzare il mercato del riso in vista dell'applicazione dell'iniziativa "*Everything but Arms*", che, come noto, condurrà ad una completa apertura del mercato comunitario alle importazioni provenienti dai 49 paesi meno sviluppati a partire dal 2009.

Nel giugno del 2000 la Commissione Europea aveva presentato una proposta di riforma del settore tesa ad includere il riso nell'OCM seminativi. La proposta prevedeva:

- l'ampliamento delle superfici di base di ciascuno Stato membro per tener conto della superficie investita a riso negli anni 1989, 1990 e 1991, ossia gli anni utilizzati per calcolare la superficie di base dei seminativi;
- l'aumento dei pagamenti per superficie per il riso, da 52,65 a 63 euro/t, da moltiplicare per la resa regionale;
- la modifica dei piani di regionalizzazione per includervi il riso, dando la possibilità agli Stati membri di applicare al riso una resa diversa da quella dei cereali e, se del caso (cioè se la resa riso fosse risultata superiore alla resa degli altri cereali), definire una superficie di base distinta;
- l'adeguamento delle rese nazionali.

Al riso si sarebbe applicato il regime di ritiro dalla produzione al tasso previsto per gli altri seminativi al fine di ridurre i quantitativi portati all'intervento. Altra modifica fondamentale presente nella proposta di riforma era l'abolizione del prezzo di intervento e l'autorizzazione all'apertura del magazzino privato in caso di mercato perturbato. L'abolizione del regime di intervento avrebbe comportato un ritorno al regime di importazione dei dazi fissi, in luogo del prezzo *plafond*, e questo, secondo la Commissione, si sarebbe tradotto in una semplificazione e maggiore trasparenza del sistema, senza tuttavia comportare minori importazioni viste le preferenze dei consumatori verso il riso di importazione (INEA, 2000a).

La proposta presentata dalla Commissione nel 2000 ha suscitato reazioni preoccupate, soprattutto

da parte della filiera italiana che nel 2001 ha presentato una proposta alternativa che prevedeva, da un lato, di compensare la riduzione dell'intervento, che inevitabilmente sarebbe seguita alla riduzione tariffaria prevista dall'applicazione dell'accordo *Everything but Arms*, a partire dal 2007; dall'altro, di tener conto della multifunzionalità della coltura, specialmente nelle zone umide. Rispetto alla proposta italiana, la Comunicazione della Commissione prevede una riduzione più drastica del prezzo di intervento ed un calendario più rapido di riforma; l'ipotesi italiana era, infatti, di avviare la riforma in due fasi, la seconda delle quali era prevista per il 2007/08. A fronte di tali due elementi più penalizzanti per i risicoltori la Commissione riconosce, tuttavia, un aiuto diretto più elevato di quello previsto nella proposta italiana di riforma.

Le ipotesi contenute nella Comunicazione del luglio 2002 sono state oggetto di una simulazione realizzata dall'INEA con il modello del *Global Trade Analysis Project* (GTAP). Sulla base di quelle proposte si sarebbe determinata una riduzione della produzione di riso in Italia e un aumento della produzione nel resto dell'UE; inoltre, sarebbe peggiorata la posizione commerciale dell'UE nel suo complesso, con un raddoppio delle importazioni. Problemi di aggiustamento si sarebbero avuti nel breve periodo, per via della rapida rimozione del prezzo di intervento, mentre nel lungo periodo con l'appiattimento del prezzo interno su quello internazionale l'applicazione dell'iniziativa EBA non avrebbe comportato alcun problema aggiuntivo (Conforti, 2002).

La Comunicazione di luglio differisce dalle norme approvate a settembre per il ruolo rivestito dal prezzo di intervento (rete di sicurezza a luglio, sistema classico di intervento a settembre) e per la limitazione delle quantità acquistate. Rispetto ai risultati della simulazione, dunque, i problemi di aggiustamento nel breve periodo, che derivavano dall'abolizione del prezzo minimo garantito, dovrebbero essere più limitati. Potrebbero, invece, risultare più rilevanti quelli relativi all'adeguamento del mercato interno al libero accesso delle importazioni dai PMS, da una parte, e all'aumento delle importazioni provenienti dal resto del mondo, dall'altra, nel caso in cui continuerà ad essere applicato il regime di importazione basato sul prezzo *plafond*⁴⁹, vista l'ulteriore riduzione del prezzo di intervento.

8.7 La riforma del regime di sostegno per il grano duro

8.7.1 Il contenuto della riforma e i cambiamenti rispetto all'attuale regime

Le modifiche relative al regime di sostegno per il grano duro, nell'ambito della riforma Fischler, riguardano il totale disaccoppiamento degli aiuti diretti a partire dal 2005. Tali aiuti, che rientrano nel calcolo dell'importo di riferimento, subiscono le seguenti modifiche:

- la progressiva riduzione del pagamento supplementare alle zone tradizionali di produzione dagli attuali 344,5 euro/ha, a 291 euro/ha nel 2005 e a 285 euro/ha a partire dal 2006;
- la progressiva abolizione dell'aiuto specifico corrisposto nelle zone semi-tradizionali di produzione dagli attuali 138,9 euro/ha, a 46 euro/ha nel 2005, per poi sparire dal 2006.

A partire dal 2004/05 verrà introdotto un aiuto specifico di 40 euro/ha⁵⁰. L'aiuto è subordinato all'utilizzo di un determinato quantitativo di sementi certificate di varietà riconosciute, nella zona di produzione, come varietà di alta qualità per la fabbricazione di semolini o paste alimentari. Le condizioni a cui

⁴⁹ Sulla base dell'Accordo GATT del 1994, il riso di importazione paga una tariffa pari alla differenza tra il prezzo di intervento applicabile al momento dell'importazione, maggiorato di un coefficiente di forfettizzazione dei costi di trasformazione, e il prezzo mondiale. In pratica, il prezzo di importazione comprensivo di dazio (prezzo *plafond*) per il riso semigreggio è pari al massimo al 188% del prezzo di intervento per la varietà *japonica* e al 180% del prezzo d'intervento per la varietà *indica*. Valori diversi si hanno per il riso lavorato (si veda il par. 4.2.3 del capitolo 4).

⁵⁰ L'aiuto è disciplinato dal titolo IV "Altri regimi di aiuto", capitolo 10, e, come detto più volte, non rientra nel calcolo del pagamento unico.

è soggetto il premio alla qualità sono le stesse previste per la concessione del pagamento supplementare nelle zone di produzione tradizionali secondo quanto stabilito dal regime di sostegno fino ad oggi operante. L'aiuto è concesso nei limiti di una superficie di base nazionale che è possibile suddividere in sottosuperfici di base. L'ammontare delle superfici di base e le modalità di applicazione delle riduzioni del premio in caso di superamento dei limiti non variano da quanto prevede il regime attuale per le zone tradizionali di produzione⁵¹. L'aiuto è riservato alle zone tradizionali di produzione, nei limiti della superficie di base nazionale.

8.7.2 L'evoluzione delle proposte di riforma

Per il grano duro, la Comunicazione di luglio 2002 aveva previsto l'abolizione, in tre anni, dell'aiuto specifico nelle zone semi-tradizionali di produzione e la riduzione, nello stesso periodo di tempo, del pagamento supplementare a 250 euro/ha. L'aiuto specifico, invece, pari a 15 euro/t, era espressamente previsto come premio alla qualità e sarebbe stato condizionato alla vendita di duro alle industrie di trasformazione. A tale aiuto avrebbe avuto diritto tutto il grano duro prodotto nell'UE, indipendentemente dall'appartenenza alle zone di produzione riconosciute.

La successiva proposta legislativa di gennaio 2003 ha mantenuto inalterata le previste riduzioni dell'aiuto, ma ha trasformato l'aiuto specifico di 15 euro/t in un aiuto erogato ad ettaro di superficie coltivata pari a 40 euro erogato solo nelle zone di produzione tradizionali. Con il compromesso del Consiglio, infine, è stata rivista la riduzione dell'aiuto supplementare, che alla fine del periodo transitorio giungerà a 285 euro/ha, ed è stata mantenuta l'abolizione dell'aiuto alle zone semi-tradizionali di produzione.

8.7.3 Una valutazione delle misure adottate

La presentazione della proposta di riforma per il grano duro ha aperto la discussione sull'opportunità di inserire il pagamento supplementare nel calderone del pagamento unico, con conseguente rischio di abbandono della produzione nelle zone con particolari svantaggi naturali e prive di alternative produttive; allo stesso tempo, l'aiuto specifico, l'unico rimasto accoppiato alla quantità, avrebbe potuto causare un trasferimento della produzione di grano duro dalle zone tradizionali di produzione del sud Europa alle zone più produttive dell'Europa continentale, dove le alte rese di produzione avrebbero reso questo aiuto molto appetibile. Quest'ultimo punto è stato successivamente modificato in favore delle zone tradizionali di produzione, le uniche destinate a ricevere l'aiuto specifico.

La discussione ha preso il via dalla decisione della Commissione di adottare le conclusioni del rapporto di valutazione realizzato dalla società belga ADE (ADE, 1999) secondo la quale il pagamento supplementare di 344, 5 euro/ha era eccessivo rispetto all'obiettivo di compensare la perdita di reddito subita dai produttori a seguito della riduzione dei prezzi istituzionali. Le principali obiezioni ai risultati dello studio riguardano il calcolo della perdita di reddito (che secondo l'ADE dovrebbe essere quella *effettiva* e non quella *potenziale*) e il fatto di attribuire al solo grano duro un problema di sovracompensazione che in realtà a seguito delle riforme del 1992 e del 1999 riguarda tutti i seminativi (INEA, 2002c).

La riforma ha invece lasciato immutata la decisione di inserire il pagamento supplementare nell'ambito del pagamento unico, lasciando all'aiuto specifico il compito di attenuare il rischio di abbandono nelle zone tradizionali di produzione conseguente al completo disaccoppiamento dell'aiuto.

⁵¹ Per maggiori informazioni sul funzionamento del regime di sostegno al grano duro oggi operante si veda il paragrafo 4.1.2 del presente Rapporto.

8.8 La riforma dell'OCM dei prodotti lattiero-caseari

8.8.1 Il contenuto della riforma e i cambiamenti rispetto all'attuale regime

L'OCM latte è direttamente coinvolta nella riforma Fischler della PAC recentemente approvata con il compromesso di Lussemburgo firmato dai Ministri europei dell'agricoltura il 26 giugno 2003.

I 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 (Regolamento (CE) n. 1787/2003 che modifica il Regolamento (CE) n. 1255/1999); ed il regolamento sul regime del prelievo supplementare (Regolamento (CE) n. 1788/2003 che sostituisce in maniera integrale il Regolamento (CE) n. 3950/92). Il terzo regolamento (il 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.

In estrema sintesi, la riforma prevede assieme alla proroga del regime delle quote latte, una riduzione dei prezzi istituzionali compensata parzialmente dall'introduzione di pagamenti diretti al produttore per tonnellata di quantitativo di riferimento individuale (QRI) posseduto.

Più specificamente, i punti centrali della riforma sono i seguenti:

- a) mantenimento del regime delle quote fino al 31 marzo 2015;
- b) "irrigidimento" dei quantitativi di riferimento globali (QRG) nazionali;
- c) riduzione dei prezzi istituzionali;
- d) revisione del regime di intervento per il burro;
- e) corresponsione di pagamenti diretti ai produttori;
- f) "disaccoppiamento totale" a partire dal 2008/09;

La riforma di giugno 2003 ha dunque esteso il sistema delle quote e del prelievo supplementare fino alla campagna 2014/15 inclusa, senza apportare innovazioni sostanziali al funzionamento del regime.

Tuttavia, le decisioni della riforma in materia di disciplina delle quote risentono della preoccupazione manifestata da alcuni paesi membri di evitare concessioni relative ad aumenti dei QRG nazionali, in modo da non compromettere il già precario equilibrio del mercato europeo del latte. La riforma, infatti, non solo non prevede nessun ulteriore aumento dei QRG nazionali rispetto a quelli già decisi con Agenda 2000, ma stabilisce anche di posticipare al 2006/07 gli aumenti pro rata degli stessi QRG già previsti, appunto, in Agenda 2000 e riservati agli 11 paesi che non avevano usufruito degli incrementi *specifici*. L'Italia, avendo già beneficiato dell'aumento specifico del QRG nazionale di 600.000 tonnellate, in due tranches nel 2000/01 e 2001/02, resta dunque esclusa da ogni ulteriore aumento di quota.

Per gli 11 paesi membri che beneficeranno degli incrementi pro rata, l'aumento dei QRG nazionali sarà dell'1,5% – come previsto da Agenda 2000 – ma dovrà realizzarsi nelle tre campagne 2006/07-2008/09 (+0,5% annuo). Pertanto, a partire dal 2008/09, e fino al 2014/15, i QRG nazionali rimarranno invariati. 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, ed il Portogallo, che ha beneficiato di un aumento di 50.000 tonnellate da destinare alle isole Azzorre. Nella tabella 8.18 si riportano i QRG nazionali dei 15 paesi membri così come previsto dalla riforma, dalla campagna 2003/04 a quella 2014/15.

Tab. 8.18 - UE - QRG per i 15 paesi membri dal 2003/04 al 2014/15 (milioni di tonnellate)

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	dal 2008/09 al 2014/15
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 INEA su dati Commissione Europea

Altro punto nodale della riforma riguarda la diminuzione del livello di sostegno per effetto della manovra sui prezzi di intervento (tab. 8.19). Per il burro la contrazione complessiva è pari al 25% da realizzarsi in quattro campagne, dal 2004/05 al 2007/08: il prezzo di intervento partirà dunque da 3.282 euro/t nel 2003/04 per arrivare a 2.463,9 euro/t nel 2007/08, rimanendo invariato negli anni successivi. Tali modifiche corrispondono a variazioni annue del 7%, eccettuata l'ultima campagna in cui la riduzione sarà del 4%. Per il latte scremato in polvere il calo previsto è del 15%, da 2.055,2 euro/t a 1.746,9 euro/t, da attuarsi in tre campagne, 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%.

Tab. 8.19 - UE - Il sistema dei prezzi istituzionali nel settore lattiero-caseario con la riforma (euro/t)

	Prezzo intervento burro	Prezzo intervento latte scremato in polvere	Prezzo indicativo latte
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 INEA su dati Commissione Europea

La riforma della OCM, inoltre, introduce ulteriori limitazioni della garanzia accordata ai produttori riguardo alle condizioni di consegna delle eccedenze di burro ai magazzini di intervento. La riforma prevede infatti: il contingentamento dei volumi annui 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 (tab. 8.20) e la limitazione del periodo di apertura dei magazzini pubblici a soli 6 mesi (dal 1° marzo al 31 agosto di ogni anno). Per il resto, il regime di acquisto all'intervento non cambia, sicché i magazzini vengono aper-

ti ogni volta che la quotazione di mercato in un determinato paese membro scende al di sotto del 92% del livello del prezzo di intervento. L'implementazione di tali misure rende il meccanismo di ritiro pubblico del burro simile al sistema già 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.

Tab. 8.20 - UE - Soglia massima per gli acquisti annui di burro all'intervento (tonnellate)

2003/04	nessuna soglia
2004/05	70.000
2005/06	60.000
2006/07	50.000
2007/08	40.000
dal 2008/09 in poi	30.000

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

La diminuzione dei ricavi aziendali conseguente alla prevista riduzione dei prezzi istituzionali sarà in parte compensata dall'introduzione dei pagamenti diretti che saranno corrisposti agli allevatori. Sono previste due tipologie di aiuto: un *premio per i prodotti lattiero-caseari*, concesso per anno civile ad ogni azienda in misura del suo QRI; ed il *pagamento supplementare*, che ogni paese membro verserà ogni anno ai propri produttori lattieri, in aggiunta al premio di cui sopra, secondo criteri oggettivi che dovranno essere stabiliti a livello nazionale.

Il *premio per i prodotti lattiero-caseari* viene dunque calcolato sulla base delle tonnellate di QRI in possesso del produttore al 31 marzo di ogni anno civile: gli importi unitari sono fissati a 8,15 euro/t nel 2004/05; 16,31 euro/t nel 2005/06; e 24,49 euro/t dal 2006/07 in poi. Ai fini del calcolo del premio, le quote in affitto sono conteggiate a favore del concessionario, ovvero del produttore che prende in affitto la quota.

È opportuno notare che l'erogazione del premio sarà concessa in relazione al QRG nazionale della campagna 1999/2000 (cioè prima dell'aumento di quota stabilito da Agenda 2000) e che ad ogni Stato membro viene demandata l'adozione dei provvedimenti necessari per ridurre opportunamente sul proprio territorio l'importo dei QRI ammissibili al premio. In altre parole, il premio sarà calcolato solo in funzione dei QRI posseduti nella campagna 1999/2000 (QRI ammissibili ai fini del calcolo del premio), mentre resteranno esclusi i QRI aggiuntivi concessi con Agenda 2000 (QRI non ammissibili ai fini del calcolo del premio). Tale provvedimento – che rappresenta un chiaro meccanismo di stabilizzazione finanziaria della spesa per il settore lattiero-caseario – lascia aperta una serie di problemi di carattere gestionale che l'Italia, come gli altri Stati membri beneficiari di aumenti dei loro QRG successivamente al 2000, si troveranno ad affrontare nel prossimo futuro.

Al *premio per i prodotti lattiero-caseari*, si aggiunge il *pagamento supplementare*, erogato su base annua, e calcolato applicando criteri stabiliti discrezionalmente dagli Stati membri. Tali pagamenti dovranno essere effettuati nel rispetto di criteri di equità ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza; essi, inoltre, dovranno essere svincolati dalle fluttuazioni dei prezzi di mercato. 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 a regime (anni dal 2006/07 in poi) è pari a 109,4 milioni di euro: qualora, ad esempio, si scegliesse di ripartire l'*envelope* in misura lineare tra tutti i produttori lattieri, ciascun titolare di quota beneficerebbe di 10,39 euro per tonnellata.

In base a quanto detto, nel caso di ripartizione lineare dell'*envelope* nazionale, un produttore lattiero italiano beneficerebbe, a regime (cioè dal 2006/07 in poi), per ogni tonnellata di QRI (ammissibile al premio) posseduta, di un premio di 24,49 euro, cui si aggiunge il pagamento supplementare di 10,39 euro,

per un totale di 34,88 euro. A causa della modulazione, però, tale importo potrà subire a regime una decurtazione del 5% (pari a 1,74 euro), rendendo in questo caso il pagamento netto ricevuto dal produttore pari a 33,14 euro/t. Questo per i pagamenti diretti complessivamente percepiti dal produttore superiori a 5.000 euro.

Al pari degli altri settori, anche i pagamenti diretti previsti dall'OCM per i prodotti lattiero-caseari saranno vincolati al principio del sostegno condizionato (*condizionalità* dei pagamenti diretti), di cui si è già detto nel paragrafo 8.4. A questo proposito va osservato che, sia il rispetto di alcuni criteri di gestione obbligatoria (in particolare quelli connessi con le disposizioni relative alla salute pubblica, alla salute animale ed al benessere degli animali), che eventuali norme nazionali mirate al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali, possono rappresentare dei vincoli particolarmente rilevanti per l'allevamento zootecnico e comportare oneri non trascurabili per le aziende lattiero-casearie.

Dal 2008 in poi, al termine del periodo transitorio, anche ai produttori lattieri sarà applicato il disaccoppiamento totale secondo il regime del pagamento unico: il pagamento diretto sarà corrisposto dall'UE in maniera del tutto indipendente dalla titolarità o meno del QRI e quindi dall'effettivo esercizio dell'attività produttiva. In altre parole, il premio ed il pagamento supplementare corrispondenti alla campagna 2007/08 potranno ancora essere percepiti negli anni successivi (fino al 2015 almeno) indipendentemente dalla titolarità della quota e dall'attività di produzione lattiera e saranno consolidati nel pagamento unico aziendale. Ovviamente, per poter esercitare il diritto al pagamento unico valgono le condizioni previste dal Regolamento (CE) n. 1782/2003, di cui si è detto nel paragrafo 8.2.

Un quadro riassuntivo dei cambiamenti previsti dalla riforma Fischler rispetto al regime attuale è riportato nella tabella 8.21. In definitiva, la riforma apportata alla OCM latte altro non si rivela che un'estensione dell'approccio compensativo, già introdotto dal 1992 per le cosiddette grandi colture, alla riduzione del sostegno e della garanzia di prezzo. Una valutazione del reale grado di compensazione offerto ai produttori di latte dalla riforma non è facile. La dimensione dei pagamenti che effettivamente saranno erogati alle singole aziende resta ancora assai incerto. Su di essa incideranno infatti: le decisioni dei singoli Stati membri riguardo alla distribuzione dell'*envelope*; l'impatto della modulazione; ed infine l'azione di tutte quelle altre misure destinate a modificare l'ammontare di risorse finanziarie che saranno destinate ai produttori attualmente in essere (costituzione della riserva nazionale dei diritti all'aiuto, taglio lineare per il rientro nel plafond finanziario nazionale, ecc.). Una valutazione assolutamente preliminare del livello di compensazione sui ricavi aziendali dell'erogazione del premio e del pagamento supplementare è sviluppata nella tabella 8.22, dove si ipotizza una riduzione dei prezzi del latte alla stalla esattamente uguale in valore assoluto a quella che si determina nel prezzo indicativo teorico ed una ripartizione lineare dell'*envelope* nazionale tra tutti i titolari di quota. Si osserva che, sebbene l'effetto della modulazione possa alterare marginalmente il risultato, i due pagamenti previsti dalla riforma riescono a coprire mediamente oltre la metà della riduzione dei ricavi aziendali indotta dalla riduzione del prezzo; ed in ogni caso, almeno il 36% circa nell'ipotesi in cui si benefici del solo premio base. Ciò, tuttavia, potrebbe corrispondere ad una ben più generosa compensazione dei redditi aziendali, nel caso in cui la quota disponibile per l'azienda non si riveli strettamente vincolante⁵².

È abbastanza evidente dalla valutazione sul grado di compensazione dei pagamenti introdotti nell'OCM latte che il sostegno al reddito dei produttori, sia pure in qualche misura ridimensionato, non sarebbe tale da determinare effetti apprezzabili sulla struttura dell'offerta e sui risultati economici complessivi del comparto. Tuttavia, l'elemento effettivamente innovativo apportato dalla riforma in oggetto sarà, invece, a partire dal 2008, il disaccoppiamento totale del pagamento dalla titolarità della quota e dall'esercizio dell'attività zootecnica. Gli effetti di questa novità sul comparto bovino da latte, così come su

52 In questo caso, infatti, alla riduzione del prezzo del latte, l'impresa risponderebbe con una riduzione della produzione che si riflettebbe in una contrazione dei costi variabili.

tutti gli altri settori coinvolti dalla riforma, sono ancora tutti da valutare. Certamente, in questo caso, la zootecnia bovina da latte europea si troverà gradualmente sempre più esposta alla concorrenza del mercato e ciò potrebbe rivelarsi assai problematico per un settore irrigidito, ormai da quasi venti anni, nelle sue opportunità di riorganizzazione strutturale e tecnologica, da un regime di contingentamento e tutela della produzione aziendale.

Tab. 8.21 - L'OCM latte dopo la riforma Fischler: i principali cambiamenti rispetto al regime attuale

	Situazione attuale	Riforma Fischler
Quote e prelievo supplementare	QRG e QRI, riserva nazionale e prelievo supplementare	Nessuna modifica sostanziale. Le quote sono prorogate fino al 2014/15. Non è previsto nessun aumento dei QRG oltre quanto già deciso con Agenda 2000 (ad eccezione di Grecia e Portogallo). Posticipazione al 2006/07-2008/09 dell'aumento pro rata (+1,5%) dei QRG nazionali deciso da Agenda 2000 per 11 paesi membri
Regime dei prezzi	Prezzi di intervento per burro e LSP. Prezzo indicativo del latte	Riduzione dei prezzi di intervento di burro (-25% tra il 2004/05 ed il 2007/08) e di LSP (-15% tra il 2004/05 ed il 2006/07). Abolizione del prezzo indicativo del latte (riduzione equivalente a -21,9%, a regime)
Pagamenti diretti	Assenti	Introduzione di un premio diretto per tonnellata di QRI posseduto (da 8,15 euro/t nel 2004/05 a 24,49 euro/t dal 2006/07 in poi). Introduzione di un pagamento supplementare in base a criteri stabiliti dai singoli paesi membri (ripartizione dell' <i>envelope</i> nazionale)
Modulazione	Assente	Sia il premio che il pagamento supplementare corrisposti ai produttori sono soggetti a modulazione
Disaccoppiamento	Assente	Al termine del periodo transitorio (dal 2008/09 in poi), il pagamento diretto sarà corrisposto in maniera del tutto indipendente dalla titolarità o meno della quota e quindi dall'effettivo esercizio dell'attività produttiva (<i>full decoupling</i>)
Condizionalità	Assente	Erogazione dei pagamenti diretti vincolata al rispetto di due categorie di requisiti: "criteri di gestione obbligatoria" e "buone condizioni agro-nomiche ed ambientali"
Regime di intervento per burro e LSP	Ritiro dei prodotti quando il prezzo medio sul mercato UE scende al di sotto del 92% del prezzo di intervento. Limiti quantitativi per l'acquisto e limitazione temporale di operatività delle agenzie di intervento per LSP	Invariato per LSP. Per il burro, contingentamento dei volumi annuali che possono essere oggetto di acquisto da parte delle agenzie pubbliche (da 70.000 tonnellate nel 2004 a 30.000 tonnellate nel 2008); limitazione del periodo di apertura dei magazzini pubblici a soli 6 mesi (1° marzo 31 - agosto).
Altre misure	Aiuti allo stoccaggio privato per burro, LSP ed alcuni formaggi. Aiuti allo smaltimento per LSP (uso del latte per alimentazione animale). Aiuti al consumo di burro ed all'utilizzazione industriale di LSP	Invariato

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Tab. 8.22 - I cambiamenti alla politica di sostegno dell'UE nel settore lattiero-caseario apportati con la MTR

	Situazione prima della riforma (2003/04)	Situazione con la riforma a regime (2007/08)	
		Con la modulazione	Senza la modulazione
Prezzi istituzionali e pagamenti diretti (euro/tonnellata)			
Prezzo intervento del burro	3.282,00	2.463,90	2.463,90
Prezzo di intervento del LSP	2.055,20	1.746,90	1.746,90
Prezzo indicativo del latte (teorico)	309,80	242,00	242,00
Riduzione ricavo unitario	-	67,80	67,80
Premio per i prodotti lattiero-caseari (base)	0,00	23,27	24,49
Pagamento supplementare*	0,00	9,87	10,39
Totale aiuti diretti	0,00	33,14	34,88
Livello di compensazione (aiuti diretti in % della riduzione del ricavo unitario)			
Premio per i prodotti lattiero-caseari (base)	0,00	34,32	36,12
Pagamento supplementare*	0,00	14,55	15,32
Totale aiuti diretti	0,00	48,87	51,44

* Nell'ipotesi di ripartizione lineare dell'envelope nazionale

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

8.8.2 L'evoluzione delle proposte di riforma

L'attuale riforma dell'OCM latte rappresenta il punto di arrivo di un lungo e difficile processo di ripensamento della politica europea per il settore lattiero-caseario, iniziato con Agenda 2000 nel 1999, e proseguito con la proposta della Commissione del luglio 2002 in merito alla riforma dell'OCM.

Agenda 2000 – che rappresenta il primo autentico tentativo di riforma dell'OCM latte che l'UE ha varato dal 1984 (anno di introduzione del regime delle quote) – aveva introdotto, almeno sulla carta, due novità di rilievo: una diminuzione del sostegno di prezzo e l'istituzione di un sistema di pagamenti diretti accoppiati alla produzione con un grado di compensazione parziale.

In particolare, Agenda 2000 stabilì di prorogare il regime delle quote latte per otto campagne a partire da quella 2000/01 concedendo un incremento *specifico* dei QRG a favore di Italia, Spagna, Grecia, Irlanda ed Irlanda del Nord da realizzarsi in due campagne (2000/01 e 2001/02) ed un incremento pro rata dell'1,5% a favore di tutti gli altri paesi, da effettuarsi in tre campagne a partire dal 2005/06. Agenda 2000 stabilì inoltre di procedere ad una riforma dell'OCM latte, da realizzarsi nell'arco di tre campagne, ma solo a partire dal 2005/06. Tale riforma avrebbe previsto una riduzione dei prezzi istituzionali (-17% del prezzo indicativo del latte, e -15% dei prezzi di intervento di burro e latte scremato in polvere) e l'introduzione di pagamenti diretti commisurati alla disponibilità di QRI dei singoli produttori.

Se le proposte della Commissione formulate nell'ambito di Agenda 2000 rappresentavano una svolta importante nelle politiche europee per il settore lattiero-caseario, le decisioni di Berlino del marzo 1999 vanificavano sostanzialmente l'azione riformatrice rinviando la riforma dell'OCM latte al 2005/06. La scelta di "rinvio", pur non mettendo in discussione i presupposti tecnici e la effettiva necessità della riforma stessa, aveva un connotato di natura squisitamente politico-finanziaria. La riforma dell'OCM latte, benché sarebbe stata in qualche misura compatibile con le linee direttrici del bilancio UE, avrebbe inevitabilmente esacerbato il conflitto che si stava incuneando nell'asse storico dell'integrazione europea tra Francia e Germania. I due paesi fon-

datori, infatti, manifestavano posizioni radicalmente diverse sul finanziamento della PAC ed il rinvio della riforma, oltre a generare economie che ridimensionavano in qualche misura l'oggetto del contendere, consentiva ad entrambi di continuare a beneficiare di un sostegno generoso in un settore per loro di assoluta rilevanza.

Il tentativo di riforma dell'OCM previsto da Agenda 2000 si inseriva comunque all'interno di una strategia di medio-lungo periodo volta a sviluppare la capacità competitiva dell'industria lattiero-casearia europea, in un mercato internazionale capace di offrire considerevoli capacità di sbocco, soprattutto in vista dell'allargamento dell'UE verso Est e della necessità di rispettare gli impegni internazionali nell'ambito dell'OMC. La logica di questa strategia si ritrova nel processo di ripensamento dell'OCM latte post-Agenda 2000 che è ben descritto nel *Rapporto sulle quote latte* redatto nel luglio 2002 dalla Commissione (SEC 789 del 2002) e divulgato contestualmente al documento sulla "revisione di medio termine". In tale rapporto la Commissione si poneva sostanzialmente dei problemi strategici di lungo periodo, evidenziando che il mantenimento delle quote (*status quo*) avrebbe rappresentato un'occasione mancata per orientare il settore verso il mercato, al contrario di quanto una riduzione dei prezzi interni accompagnata dall'eliminazione delle quote avrebbe potuto conseguire. La riduzione dei prezzi interni conseguente al riavvicinamento del settore al mercato internazionale avrebbe infatti determinato un aumento dei consumi interni senza peraltro ostacolare significativamente l'espansione delle produzioni, con la conseguente conquista di nuovi spazi di mercato e delle considerevoli opportunità commerciali offerte dal mercato internazionale. Un regime lattiero più competitivo avrebbe avuto, sempre secondo la Commissione, degli effetti benefici sulle esportazioni, in particolare su quelle di prodotti caseari ad alto valore commerciale.

Tali considerazioni erano in linea con l'esigenza di una PAC più orientata verso il mercato; ed erano perfettamente coerenti con le critiche all'attuale politica di sostegno del settore lattiero: perdita di competitività del sistema lattiero-caseario dell'UE sul mercato internazionale; rigidità del sistema di controllo dell'offerta che limita le possibilità di rispondere all'opportunità determinata da una prevedibile espansione dei mercati mondiali; distorsioni del mercato a causa del forte sostegno accordato a burro e latte scremato in polvere; complessità gestionale del regime delle quote con le conseguenti ed evidenti difficoltà operative, particolarmente allarmanti in alcuni paesi.

La riflessione della Commissione del luglio 2002, in realtà, non rappresentava una proposta definitiva sulla riforma dell'OCM, limitandosi ad illustrare quattro possibili opzioni. La prima opzione prevedeva la realizzazione delle misure previste da Agenda 2000 ed il mantenimento delle quote fino al 2015 (mantenimento dello *status quo*). La seconda opzione si basava sulla prosecuzione e sul rafforzamento della linea di Agenda 2000, prevedendo un ulteriore aumento delle quote (+3%) ed una ulteriore riduzione dei prezzi di intervento rispetto a quanto stabilito da Agenda 2000; era un'ipotesi, questa, che si basava su un graduale riorientamento al mercato, con un sostegno decrescente dei prezzi. La terza opzione si fondava sull'introduzione di un duplice regime di quote: una quota interna (cosiddetta "quota A"), pari a quella attuale ridotta del 5% (in pratica posta al livello del consumo interno non sovvenzionato), ed una quota aperta e autogestita per le esportazioni (cosiddetta "quota C"). La produzione in "quota A", destinata al consumo interno, avrebbe beneficiato del prezzo di sostegno; la produzione in "quota C", destinata all'esportazione, sarebbe stata venduta al prezzo del mercato mondiale, essendo prevista anche la soppressione degli aiuti alla commercializzazione e delle restituzioni alle esportazioni. La quarta opzione era quella più radicale, prevedendo la soppressione delle quote a partire dal 2008, e lo smantellamento del sostegno all'intervento che sarebbe stato ridotto ad una semplice "rete di sicurezza". Il latte sarebbe stato commercializzato ad un prezzo sensibilmente legato alle condizioni dei mercati internazionali.

Tab. 8.23 - L'evoluzione delle proposte per la riforma dell'OCM latte: da Agenda 2000 al compromesso di giugno 2003

	Agenda 2000 (marzo 1999)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Compromesso (giugno 2003)
Quote e prelievo supplementare	Proroga del regime delle quote fino al 2007/08. Aumento dei QRG nazionali: incremento specifico per Italia, Spagna, Grecia, Irlanda ed Irlanda del Nord in due campagne (2000/01 e 2001/02), ed incremento pro rata dell'1,5% per gli altri 11 paesi membri da realizzarsi tra il 2005/06 ed il 2007/08	Proroga del regime delle quote fino al 2014/15. Ulteriore aumento dei QRG rispetto a quanto già deciso con Agenda 2000 (aumento pro rata del 2%)	Nessuna modifica sostanziale. Le quote sono prorogate fino al 2014/15. Non è previsto nessun aumento dei QRG oltre quanto già deciso con Agenda 2000 (ad eccezione di Grecia e Portogallo). Posticipazione al 2006/07-2008/09 dell'aumento pro rata (+1,5%) dei QRG nazionali deciso da Agenda 2000 per 11 paesi membri
Regime dei prezzi	Riduzione dei prezzi di intervento di burro e LSP (-15%), riduzione del prezzo indicativo del latte (-17%) tra il 2005/06 ed il 2007/08	Riduzione del prezzo di intervento del burro (-35% tra il 2004/05 ed il 2008/09), del prezzo di intervento per LSP (-17% tra il 2004/05 ed il 2008/09), e del prezzo indicativo del latte (-28% tra il 2004/05 ed il 2008/09)	Riduzione dei prezzi di intervento di burro (-25% tra il 2004/05 ed il 2007/08) e di LSP (-15% tra il 2004/05 ed il 2006/07). Abolizione del prezzo indicativo del latte (riduzione equivalente a -21,9%, a regime)
Pagamenti diretti	Introduzione, a partire dal 2005/06, di pagamenti diretti commisurati alla disponibilità di QRI	Introduzione di un premio diretto per tonnellata di QRI posseduto (da 5,75 euro/ nel 2004/05 a 28,74 euro/t dal 2008/09 in poi). Introduzione di un pagamento supplementare in base a criteri stabiliti dai singoli paesi membri (ripartizione dell' <i>envelope</i> nazionale)	Introduzione di un pagamento supplementare in base a criteri stabiliti dai singoli Paesi membri (ripartizione dell' <i>envelope</i> nazionale)
Modulazione	Assente	Sia il premio che il pagamento supplementare corrisposti ai produttori sono soggetti a modulazione	Invariato
Disaccoppiamento	Assente	Al termine del periodo transitorio (dal 2008 in poi), il pagamento diretto sarà corrisposto in maniera del tutto indipendente dalla titolarità o meno della quota e quindi dall'effettivo esercizio dell'attività produttiva (<i>full decoupling</i>)	Invariato
Condizionalità	Assente	Erogazione dei pagamenti diretti vincolata al rispetto di due categorie di requisiti: "criteri di gestione obbligatoria" e "buone condizioni agro-nomiche ed ambientali"	Invariato
Regime di intervento per burro e LSP	Ritiro dei prodotti quando il prezzo medio sul mercato UE scende al di sotto del 92% del prezzo di intervento. Limiti quantitativi per l'acquisto e	Invariato	Invariato per LSP. Per il burro, contingentamento dei volumi annuali che possono essere oggetto di acquisto da parte delle agenzie pubbliche

segue

	Agenda 2000 (marzo 1999)	Proposte legislative (gennaio 2003)	Compromesso (giugno 2003)
	limitazione temporale di operatività delle agenzie di intervento per LSP		(da 70.000 tonnellate nel 2004 a 30.000 tonnellate nel 2008); limitazione del periodo di apertura dei magazzini pubblici a soli 6 mesi (1° marzo - 31 agosto)
Altre misure	Aiuti allo stoccaggio privato per burro, LSP ed alcuni formaggi. Aiuti allo smaltimento per LSP (uso del latte per alimentazione animale). Aiuti al consumo di burro ed all'utilizzazione industriale di LSP	Invariato	Invariato

Fonte: elaborazione INEA su dati Commissione Europea

Con le proposte di regolamento del gennaio 2003, tra le quattro opzioni appena descritte, la Commissione scelse di fatto la seconda, prevedendo: l'anticipazione di un anno delle misure previste da Agenda 2000, a partire cioè dalla campagna 2004/05; una più marcata riduzione dei prezzi istituzionali (-28% del prezzo indicativo del latte, -35% del prezzo di intervento del burro, e -17% del prezzo di intervento del latte scremato in polvere); l'introduzione di pagamenti diretti ai produttori lattieri, ad un livello tale da compensare i produttori per circa il 50% della diminuzione dei ricavi generata dalla riduzione dei prezzi istituzionali; un ulteriore aumento delle quote (rispetto a quanto già previsto da Agenda 2000) del 2%, da realizzarsi in due anni (1% ciascuno) nel 2007 e 2008; la proroga del sistema delle quote fino al 31 marzo 2015.

Alle proposte di gennaio 2003 ha fatto seguito il compromesso di giugno 2003 che ha sostanzialmente confermato le proposte di gennaio, seppur con alcune importanti modifiche: viene apportata una riduzione più leggera dei prezzi istituzionali; viene "congelato" l'ulteriore aumento dei QRG nazionali che rimangono pertanto al livello previsto da Agenda 2000; vengono modificati gli importi dei premi e dei pagamenti supplementari; e vengono introdotte misure limitative alla garanzia di intervento per il burro. Un quadro riassuntivo delle modifiche all'OCM latte previste da Agenda 2000 prima, dalle proposte di regolamento di gennaio 2003 poi, ed, infine, del compromesso sulla riforma di giugno 2003, è riportato nella tabella 8.23.

La "non riforma" di Agenda 2000 e la riforma Fischler sono due tappe di un medesimo percorso di prudente revisione dell'OCM latte. La progressiva riduzione dei prezzi istituzionali accompagnata dall'introduzione di una compensazione tramite pagamenti diretti rappresenta un tentativo di avvicinare gradualmente il settore lattiero-caseario europeo verso il mercato internazionale, senza tuttavia compiere un salto nel buio, come sarebbe accaduto se le quote fossero state eliminate. Sarebbe stato assai difficile, infatti, aprire totalmente al mercato un settore scarsamente competitivo e per anni beneficiario di un alto livello di sostegno e di un forte grado di protezione dalla concorrenza internazionale. D'altro canto, però, la riforma Fischler innesta con coraggio alcuni elementi di competitività nel settore lattiero-caseario europeo, attraverso l'introduzione, a partire dal 2008, del disaccoppiamento totale. Da una parte, dunque, la riforma appare una riforma conservatrice, poiché proroga il sistema delle quote fino al 2015, dall'altra è innovativa, poiché riduce i prezzi istituzionali in maniera non trascurabile ed avvicina, di fatto, il settore al mercato internazionale.

8.8.3 Le giustificazioni, gli obiettivi ed i vincoli per una riforma dell'OCM latte

La necessità di mettere mano all'OCM latte si era già cominciata a porre nella seconda metà degli anni novanta. Con il documento noto come Agenda 2000, la Commissione individuava l'OCM latte come uno degli ambiti nei quali intervenire con una riforma che avrebbe dovuto ricalcare a grandi linee quella già iniziata nel 1992 nei comparti dei seminativi e delle carni bovine. Le giustificazioni venivano essenzialmente ricondotte alle crescenti difficoltà di ottemperare agli impegni OMC sottoscritti nell'Accordo sull'agricoltura del 1992 ed al presumibile aggravamento degli squilibri di mercato indotti dal previsto allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa Centro-Orientale. A queste giustificazioni di natura contestuale, si aggiungevano altri argomenti che scaturivano dalla necessità di riorientare l'intervento sui mercati agricoli verso i nuovi obiettivi della PAC. Nel caso specifico, si auspicava un intervento inteso al rafforzamento della competitività della produzione comunitaria che consentisse di cogliere le favorevoli prospettive di un mercato internazionale nel quale risaltavano gli ampi margini di crescita dei consumi lattiero-caseari, particolarmente evidenti nei paesi a reddito basso ed intermedio. Se, dunque, il regime delle quote contenendo le eccedenze di produzione aveva per oltre quindici anni consentito di operare solo marginali modifiche all'OCM, ora, a fronte delle nuove prospettive di mercato, esso iniziava a diventare un vincolo che negli orientamenti della Commissione era necessario cominciare a rimuovere, sia pure con la massima gradualità.

Le stesse decisioni del maggio 1999, nelle quali si vara il pacchetto Agenda 2000, comprendevano esplicitamente un impegno del Consiglio «a condurre una revisione intermedia, sulla base di una relazione della Commissione, allo scopo di porre fine all'attuale regime delle quote dopo il 2006» (Commissione delle Comunità Europee, 2002a). In questa relazione (Commissione delle Comunità Europee, 2002b) la Commissione, pur giudicando abbastanza favorevoli le condizioni che si sarebbero venute a verificare sul mercato interno una volta che le misure varate con Agenda 2000 fossero entrate pienamente a regime, ha indicato la necessità di un'ulteriore azione di riforma mirata a:

- ridurre le inefficienze economiche associate al regime delle quote;
- ridurre le difficoltà relative alla distribuzione ed amministrazione delle quote;
- rafforzare la posizione delle esportazioni comunitarie anche in presenza di un'espansione della domanda interna;
- eliminare i sussidi al consumo interno e le restituzioni alle esportazioni.

La Commissione ha dunque manifestato esplicitamente, sia in Agenda 2000 che nella revisione di medio termine, la necessità e gli obiettivi di una riforma intesa a ridurre il livello di sostegno del prezzo ed a rimuovere il rigido controllo dell'offerta. In entrambi i casi, tuttavia, le decisioni politiche hanno evidenziato una cautela molto maggiore. Nel caso di Agenda 2000 la riforma, seppure varata, venne rinviata al 2005-2008; periodo per il quale allora non si era neanche a conoscenza delle prospettive finanziarie. Nel caso attuale della revisione intermedia, la riduzione dei prezzi istituzionali è stata apprezzabilmente inferiore a quella proposta dalla Commissione e soprattutto non si è concesso alcun aumento di quota aggiuntivo rispetto a quello già accordato con Agenda 2000. Come si è avuto occasione di affermare precedentemente, nonché in edizioni passate di questo Rapporto, è evidente che a contenere la riforma dell'OCM latte intervengono con vigore gli interessi dell'asse franco-tedesco. Azioni più coraggiose in termini di smantellamento delle quote richiederebbero: o maggiori risorse finanziarie a compensazione del rilevante deprezzamento del prodotto; o una sensibile contrazione del livello di sostegno accordato ai produttori. Nel primo caso, sarebbero considerevoli le resistenze della Germania in qualità di principale contributore netto al bilancio dell'Unione; nel secondo caso, interverrebbero le resistenze degli operatori del settore i quali, in entrambe le realtà, rivestono un ruolo di assoluto rilievo.

Al di là tuttavia dei fattori contingenti che sollecitano una riforma più radicale dell'OCM e dei

vincoli che a questa si contrappongono, restano certe alcune importanti implicazioni che il regime di contingentamento della produzione comporta per lo sviluppo dell'industria lattiera in Europa. Per quanto la trasferibilità delle quote senza terra, resa possibile dall'inizio degli anni novanta (Regolamento (CEE) n. 3950/92), abbia consentito una certa riorganizzazione strutturale del settore, è evidente che un così lungo periodo di contingentamento della produzione ha determinato costi crescenti in termini di efficienza allocativa. Il sistema delle quote, infatti, inevitabilmente, ha reso più difficoltosa la mobilitazione delle risorse verso le unità di produzione che operano a costi più bassi. Ciò costituisce una decisa penalizzazione per la competitività delle strutture produttive dei paesi UE, allorché esse vogliano mantenere e rafforzare le loro quote sul mercato caseario interno ed internazionale in assenza di generosi sostegni finanziari. In queste circostanze, scelte radicali a favore di uno smantellamento delle quote e del sostegno ad esse associato possono rivelarsi pericolose, soprattutto se non si realizzano in un arco temporale sufficiente da consentire un adeguato recupero di efficienza e competitività.

Va tuttavia sottolineato che le particolari caratteristiche tecnico-economiche dell'allevamento zootecnico da latte in Europa contribuiscono a determinare una sensibile differenza tra il guadagno teorico di efficienza associato ad una liberalizzazione del settore e quello effettivamente realizzabile. È noto infatti che la mobilità delle risorse in agricoltura – e soprattutto nella zootecnia dove si riscontra un'elevata incidenza di fattori fissi con considerevoli costi di recupero – è particolarmente limitata nel breve come anche nel medio periodo. Vanno inoltre considerati i costi ed i benefici esterni legati alla produzione del latte. Una elevata concentrazione dell'attività produttiva in poche aree che presentano vantaggi comparati sul piano della quantità e qualità delle risorse disponibili, benché permetta evidenti abbattimenti dei costi privati di produzione, facilmente comporta esternalità negative sotto il profilo ambientale e dell'inquinamento. D'altra parte, l'abbandono dell'attività zootecnica in aree svantaggiate è spesso associato a costi sociali non trascurabili sul piano della difesa del territorio e della gestione del paesaggio, ma anche spesso dell'impoverimento del patrimonio di prodotti tipici e di attività artigianali diffuse su base locale.

Tutto ciò spiega, da una parte l'attenta riflessione e la mole di studi che la Commissione ha sviluppato sui costi ed i benefici di alternative opzioni di riforma dell'OCM, dall'altra l'approccio decisamente cauto che il Consiglio ha ritenuto di seguire nell'approvazione dei regolamenti definitivi che modificano la politica comunitaria nel settore.

8.8.4 I presumibili effetti della riforma sugli equilibri del settore

Una attenta valutazione a priori degli effetti che la riforma Fischler potrà avere sugli equilibri del settore non può prescindere dalla disponibilità di un modello di simulazione rigoroso sotto il profilo metodologico e sufficientemente ampio ed articolato da abbracciare la complessità e la diversificazione della zootecnia bovina da latte nella UE. La scelta che si è effettuata in questo Rapporto è quella di fare riferimento ai risultati del modello che la Commissione ha utilizzato per valutare gli effetti di differenti opzioni di riforma e per formulare le sue proposte al Consiglio (Commissione delle Comunità Europee, 2002b; INRA-University of Wageningen, 2002). Le quattro opzioni di riforma oggetto della simulazione sono già state descritte precedentemente (si veda il paragrafo 8.8.2). Nella tabella che segue (tab. 8.24) si riportano i risultati al 2015 relativi alle prime due opzioni (mantenimento della riforma Agenda 2000 ed estensione dell'approccio Agenda 2000) ed all'ultima opzione (smantellamento totale delle quote e del sostegno accoppiato). I risultati che si avrebbero nei primi due casi individuano una sorta di intervallo all'interno del quale è presumibile si collocheranno gli effetti delle decisioni definitive, dal momento che queste ultime sono da ritenersi intermedie a tali opzioni. A tale proposito va ricordato che rispetto alla prima opzione la riforma definitiva prevede

essenzialmente una maggiore riduzione del prezzo di intervento del burro (25% invece di 15%) ed il disaccoppiamento totale dei pagamenti diretti; rispetto invece alla seconda opzione la riforma non prevede l'ulteriore aumento delle quote del 3% e stabilisce una riduzione dei prezzi di intervento inferiore del 5%, sia per il burro che per il latte scremato in polvere. I risultati relativi ad una riforma più radicale, infine, rappresentano la capacità del settore di affrontare un quadro di completa liberalizzazione del mercato ed indicano, pertanto, le effettive condizioni di competitività della produzione europea.

Tab. 8.24 - Effetti di differenti opzioni di riforma dell'OCM latte

	Anno base 2000/01*	Opzioni simulate al 2014/15		
		Status quo	Estensione	Riforma
		Agenda 2000	Agenda 2000	radicale
<i>Effetti sui ricavi dei produttori (milioni di euro)</i>				
da vendita prodotti	38.000	34.446	31.667	25.104
da pagamenti compensativi	0	2.936	4.893	5.873
Totale	38.000	37.382	36.560	30.977
<i>Effetti sulla spesa FEOGA (milioni di euro)</i>				
sussidi al consumo interno	905	0	11	0
restituzioni alle esportazioni	1.159	0	2	0
pagamenti diretti	0	2.938	4.895	5.876
gestione scorte	454	0	0	0
Totale	2.360	2.938	4.908	5.876
<i>Effetti sui prezzi (%)</i>				
latte alla stalla	100	93,7	84,4	61,5
formaggi	100	99,0	95,1	84,1
latte scremato in polvere	100	84,3	79,3	65,7
burro	100	87,2	80,7	65,9
<i>Effetti sulla produzione (%)</i>				
latte alla stalla	100	101,7	104,7	112,6
formaggi	100	108,6	111,1	117,5
latte scremato in polvere	100	76,1	81,4	96,1
burro	100	84,6	89,4	61,5
<i>Effetti sui consumi interni (%)</i>				
formaggi	100	111,4	113,5	118,9
latte scremato in polvere	100	82,3	87,0	99,2
burro	100	95,9	99,5	109,1
<i>Effetti sulle esportazioni (%)</i>				
formaggi	100	82,5	89,4	108,0
latte scremato in polvere	100	87,9	93,5	111,9
burro	100	5,4	17,6	50,6

* I dati sulla spesa FEOGA si riferiscono all'esercizio finanziario 2002

Fonte: Commissione Europea

In termini di ricavi dei produttori di latte la riforma appena varata dovrebbe esplicare effetti sostanzialmente analoghi a quelli della seconda opzione. Gli effetti sui ricavi del mancato aumento delle quote dovrebbero infatti essere in qualche misura controbilanciati da una maggiore tenuta del prezzo del latte alla stalla per via del maggiore sostegno accordato ai prodotti di intervento. I ricavi del settore si ridurrebbero dunque di quasi quattro punti percentuali, nonostante il generoso flusso di

pagamenti compensativi che, sulla base delle decisioni della riforma Fischler, ammontano a circa 4.170 milioni di euro.

Le spese di bilancio per l'OCM latte, pur evidenziando un ovvio incremento dovuto all'introduzione dei pagamenti compensativi che spostano parte dell'onere del sostegno dal consumatore ai contribuenti, sono destinate a mutare radicalmente la loro composizione. In tutte le opzioni esaminate, al 2015 le spese di gestione del mercato verrebbero integralmente annullate; in particolare, nel caso della riforma effettivamente varata, il mancato aumento delle quote rispetto alla seconda opzione avrebbe l'effetto di ridurre gli oneri di mercato in tempi più rapidi. Va sottolineato che, nelle ipotesi di scenario adottate nel modello utilizzato dalla Commissione, tutte le opzioni di riforma – compresa la conferma dello *status quo* di Agenda 2000 – avrebbero l'effetto di azzerare al 2015 quell'eccesso di offerta che per essere collocato sul mercato interno o internazionale richiede la presenza di sussidi. E ciò garantirebbe il rispetto di tutti gli impegni OMC sulle esportazioni sussidiate, anche nel caso si dovesse pervenire ad un nuovo accordo più stringente.

Gli effetti della riforma sul prezzo del latte alla stalla dovrebbero essere sensibilmente ammorbiditi rispetto a quanto si registrerebbe nel caso dei prodotti di intervento. In particolare c'è da ritenere che, se nella seconda opzione il prezzo del latte si dovrebbe ridurre di circa il 15%, con le decisioni finali sulla riforma è presumibile che tale riduzione si riveli significativamente più contenuta, in virtù del maggiore sostegno accordato a burro e latte in polvere, nonché dell'irrigidimento delle quote di produzione sui livelli di Agenda 2000. In questo caso, il livello di compensazione offerto dai pagamenti diretti si potrebbe rivelare ben maggiore di quello previsto (50% circa). Va sottolineato che la maggior tenuta del prezzo del latte alla stalla, a dispetto del deciso deprezzamento dei prodotti di intervento, è da attribuire alla dinamica del mercato dei formaggi che garantirebbe livelli di prezzo assai prossimi a quelli dell'anno base.

L'azione della riforma, stando ai risultati del modello, rafforzerebbe la positiva dinamica dei consumi interni di formaggi. Ne risulterebbe una riallocazione della materia prima nella trasformazione casearia: dalla produzione di burro e latte scremato in polvere a quella di formaggi e prodotti freschi (latte alimentare, yogurt, ecc.). Questi ultimi troverebbero prevalente collocazione sul mercato interno in virtù della contrazione degli sbocchi commerciali sui mercati dei paesi terzi indotta dalla soppressione delle restituzioni. La produzione di burro si limiterebbe a quanto richiesto dal mercato interno; quella di latte in polvere, al contrario, continuerebbe ad alimentare un flusso commerciale con l'estero ai prezzi di mercato.

Qualche considerazione aggiuntiva va fatta sui risultati del modello relativi all'ipotesi di soppressione integrale delle quote e completa liberalizzazione del settore (riforma radicale). Il quadro che emerge è quello di un settore lattiero-caseario che, per quanto costretto per venti anni in un regime di quote, manifesta una sorprendente capacità competitiva anche a prezzi sensibilmente inferiori ai livelli attuali⁵³. La liberalizzazione del mercato comporterebbe infatti una espansione della produzione di latte (+13%) e di gran parte delle esportazioni di trasformati (+8% per i formaggi) anche con un prezzo del latte inferiore di quasi il 40% rispetto ai livelli attuali. Vale la pena però di chiedersi dove si registrerebbe questa produzione di latte con un prezzo pari a poco più del sessanta per cento di quello attuale. Per quello che può significare una valutazione aggregata a livello nazionale, le indicazioni offerte dagli estensori del modello (INRA-University of Wageningen, 2002) individuano situazioni piuttosto critiche e presumibilmente soggette ad una significativa contrazione della produzione nelle aree alle estremità settentrionali e meridionali dell'Europa (penisola scandinava, Italia e Grecia), dove mediamente si opera con costi marginali sensibilmente superiori alla

⁵³ Va sottolineato che lo scenario radicale pur prevedendo pagamenti diretti, li assume integralmente disaccoppiati. Ciò significa che essi non dovrebbero alterare assolutamente le decisioni degli operatori e quindi gli equilibri del mercato.

media UE. Al contrario, una tendenza alla localizzazione ed al consolidamento/rafforzamento dell'attività produttiva dovrebbe attendersi in Germania, Regno Unito ed Irlanda, nonché in qualche misura anche in Olanda e Francia⁵⁴. Più intuitivamente è lecito attendersi che con livelli di prezzo così contenuti, ed a meno di eventuali sussidi in qualche misura legati all'attività produttiva, la zootecnia bovina da latte dovrebbe tendenzialmente scomparire in gran parte delle zone svantaggiate e di montagna/alta collina (ad esempio, in gran parte dell'Italia centro-meridionale e della zona alpina), mentre tenderebbe a concentrarsi – anche con carichi di bestiame per ettaro particolarmente elevati – nelle zone irrigue di pianura e nelle aziende di grandi dimensioni.

8.8.5 L'efficacia della riforma rispetto agli obiettivi dichiarati: una valutazione complessiva

Come è stato richiamato in precedenza, più volte in circostanze ufficiali la Commissione ed il Consiglio hanno dichiarato che la revisione di medio termine doveva essere l'occasione di un ripensamento complessivo del sistema delle quote latte inteso a porre fine al contingentamento della produzione già a partire dal 2006. I contenuti della riforma che è stata approvata nel giugno 2003 autorizzano a sostenere che tale obiettivo è stato chiaramente ridimensionato e che, anzi, i regolamenti varati, oltre a prolungare il regime delle quote al 2015, irrigidiscono il vincolo produttivo sui livelli già decisi con Agenda 2000. Come illustrano anche i risultati del modello presentati nel paragrafo precedente, pure questa volta il riequilibrio del mercato dovrà essere conseguito confidando nella crescita dei consumi interni di formaggi e prodotti freschi. Come nel 1983, il blocco della produzione dovrebbe consentire alla dinamica autonoma dei consumi di restaurare l'equilibrio tra domanda ed offerta impedendo all'origine la formazione di eccedenze. L'unico contributo che le decisioni politiche prese offrono al raggiungimento di un tale equilibrio è la riduzione, peraltro inferiore a quella proposta dalla Commissione, dei prezzi di intervento. Non è un caso che, sulla base dei risultati del modello utilizzato dalla Commissione, il sostanziale riequilibrio del mercato interno dovrebbe conseguirsi non prima del 2010 (INRA-University of Wageningen, 2002); ovvero ben ventisette anni dopo l'introduzione delle quote latte.

Con ciò non si vuole asserire in questa sede che sarebbe stata auspicabile un'azione di più radicale liberalizzazione del settore. Si è osservato in precedenza che nel caso della zootecnia bovina da latte una ricetta strettamente liberista non conseguirebbe così facilmente il ripristino dell'efficienza allocativa, anche sotto il solo profilo privato; ed anche qualora ciò si verificasse, esso potrebbe comportare costi sociali nient'affatto trascurabili. A questo proposito, i risultati del modello relativi all'ipotesi di riforma radicale, in qualche misura sorprendenti, indicano che una completa liberalizzazione del settore si assocerebbe, in aggregato, ad un'espansione produttiva e delle esportazioni. Restano tuttavia due problemi di assoluta rilevanza. Chi paga il costo di una riduzione del prezzo di quasi il 40% del suo valore: i produttori di latte o il bilancio FEOGA? Inoltre, quale può essere e come si potrebbe compensare il costo sociale di una sicuramente traumatica delocalizzazione dell'attività produttiva in numerosi e vasti contesti territoriali? Con riferimento al primo quesito, le indicazioni sui costi di produzione medi ed i risultati del modello suggeriscono che in quelle realtà ove si verificherebbe un'intensificazione dell'attività produttiva esisterebbero rendite, oggi associate al sostegno, di dimensioni sufficienti da giustificare che l'onere della riforma ricada sui produttori. D'altra parte i vincoli di bilancio per la PAC, fissati dalle decisioni del Consiglio di Bruxelles del-

⁵⁴ Tali indicazioni sono state tratte da stime campionarie non rappresentative, effettuate sulla Banca dati delle contabilità aziendali (RICA in Italia); esse pertanto vanno valutate con estrema cautela. Il modello di simulazione cui si è fatto riferimento, non essendo d'altra parte un modello spaziale, non è in grado di fornire evidenze affidabili sulle tendenze alla localizzazione dell'allevamento bovino da latte in caso di riforma radicale.

l'ottobre 2002, sono ben lontani dal consentire un ammontare di pagamenti diretti tale da compensare allo stesso livello previsto dalla riforma approvata le perdite di ricavo dei produttori. Ben più complicata è la risposta al secondo quesito, dal momento che richiede elementi di conoscenza per un'analisi assai più puntuale delle aree e delle strutture particolarmente colpite dalla riduzione del sostegno, nonché valutazioni in merito alle politiche di sviluppo territoriale che esulano lo scopo di questo Rapporto. Senz'altro i due problemi evidenziati individuano efficacemente i vincoli ad una riforma radicale dell'OCM in esame e la sua probabile inopportunità, almeno stando all'attuale stato delle conoscenze.

Una delle ragioni per le quali la Commissione ha sollecitato a più riprese un' incisiva riforma dell'OCM latte è stata quella di rendere le esportazioni di prodotti caseari europei sufficientemente competitive da poter consolidare e rafforzare le attuali quote sul mercato internazionale. Stando ai risultati illustrati, se la riforma recentemente approvata riesce a riequilibrare il mercato, ciò si verifica esclusivamente grazie alla dinamica dei consumi interni. Al contrario, l'irrigidimento delle quote insieme alla molto cauta riduzione dei prezzi comporterebbe una riduzione, non solo delle quote di mercato, ma anche dei flussi di esportazione di tutti i prodotti trasformati: sia di quelli che costituiscono il nocciolo duro degli scambi internazionali (polveri di latte e burro), dove evidentemente anche in un'ipotesi di liberalizzazione del mercato interno difficilmente l'industria europea potrebbe essere competitiva; sia di quelli per i quali si prevede una dinamica abbastanza favorevole dei mercati mondiali (formaggi) e dove invece i margini di competitività potrebbero essere assai più interessanti. D'altra parte, la scelta di non accordare il sia pur contenuto aumento di quota proposto dalla Commissione rende evidente che l'obiettivo della competitività sui mercati internazionali è da ritenersi sicuramente subordinato a quello del riequilibrio del mercato interno e diventa assolutamente arduo da perseguire nella misura in cui implica la perdita di rendite date per acquisite dai produttori, o alternativamente costi di bilancio insostenibili.

Fin da Agenda 2000 e dallo *strategy paper* della Commissione che la ha anticipata, uno dei più importanti obiettivi da perseguire con la riforma della PAC era ed è ancora oggi quello della semplificazione della politica e della sburocratizzazione delle procedure necessarie. Nel caso dell'OCM in esame, l'assegnazione della titolarità delle quote, il controllo delle produzioni, il monitoraggio degli scambi di diritti, nonché la gestione di piani di abbandono e delle riserve nazionali hanno da sempre creato non pochi problemi di gestione. È ormai ben noto il caso italiano, dove ancora oggi non si può dire si sia pervenuti ad una stabile applicazione e gestione del sistema delle quote, tale da non alimentare innumerevoli casistiche di frode e contenzioso. È sufficientemente evidente che, anche in prospettiva, la riforma non è in grado di indurre significativi avanzamenti nel perseguimento di questo obiettivo. Al contrario, un effetto della riforma sarà quello di segmentare il sostegno in due componenti; la prima coincide con quella tradizionale di sostegno del prezzo accoppiato alla disponibilità di quota; la seconda, almeno a partire dal 2008, coinciderà con il pagamento diretto integralmente disaccoppiato dall'attività produttiva. In questo modo viene ridotto il valore del diritto a produrre in un mercato a prezzo sostenuto, ma soprattutto viene introdotto un nuovo diritto individuale – il diritto al pagamento disaccoppiato – assolutamente indipendente dal primo, associato alla superficie aziendale di riferimento ed anch'esso trasferibile con o senza terreno. Ciò rischia di complicare non poco il quadro. Infatti, se prima l'amministrazione pubblica doveva gestire un solo sistema di diritti (le licenze produttive), ora si deve fare carico di un secondo insieme di diritti, i cui titolari non saranno necessariamente gli stessi e dove il valore del singolo titolo non è uniformato dal mercato poiché corrispondente ad un pagamento di differente ammontare. Resta vero che la gestione amministrativa dei diritti disaccoppiati in ogni caso sarebbe stata necessaria in virtù della riforma delle altre OCM, tuttavia è innegabile che la segmentazione del sostegno contribuirà a rendere meno trasparente il sistema, oltre che meno individuabili i beneficiari.

8.9 Le altre OCM riformate: frutta in guscio e foraggi essiccati

8.9.1 Frutta in guscio: il contenuto della riforma

Il nuovo regime di aiuto alla frutta in guscio è stato incorporato nel Regolamento (CE) n. 1782/2003 e le relative disposizioni sono contenute nel capitolo 4 “Altri regimi di aiuto”, artt. 83-87. Secondo le nuove disposizioni, a partire dal 1° gennaio 2004 il sistema di aiuti attuale è sostituito da un aiuto comunitario per la frutta in guscio (mandorle, nocciole, noci, pistacchi, carrube) pari ad un valore medio di 120,75 euro/ha. Gli Stati membri possono concedere un aiuto nazionale pari al massimo a 120,75 euro/ha l’anno, erogato unicamente per le superfici che beneficiano dell’aiuto comunitario.

L’aiuto è soggetto al vincolo di una superficie massima garantita di 800.000 ettari, suddivisa in superfici nazionali garantite (tab. 8.25). Gli Stati membri possono a loro volta suddividere la SNG secondo criteri obiettivi, a livello regionale, oltre che per prodotto. Essi possono anche differenziare l’aiuto in funzione dei prodotti oppure mediante l’aumento o la diminuzione della superficie nazionale garantita.

Tab. 8.25 - Frutta in guscio - Superfici nazionali garantite (ha) per Stato membro

Stato membro	SNG
Belgio	100
Germania	1.500
Francia	17.300
Grecia	41.100
Italia	130.100
Lussemburgo	100
Olanda	100
Austria	100
Portogallo	41.300
Spagna	568.200
Regno Unito	100

Fonte: Regolamento (CE) n. 1782/2003

Il superamento della SNG implica una riduzione proporzionale della superficie ammissibile per singolo agricoltore per l’anno in questione. Nel caso in cui lo Stato membro abbia operato una suddivisione della superficie di base in sottosuperfici di base, la riduzione si applica solo agli agricoltori delle sottosuperfici di base che hanno superato il limite, ma solo dopo avere operato la compensazione con le sottosuperfici che si sono mantenute al di sotto del limite.

Il pagamento dell’aiuto è subordinato al soddisfacimento di alcuni requisiti; in particolare, è richiesta una dimensione minima degli appezzamenti e una densità minima di alberi ad ettaro. Inoltre, il regolamento prevede che le superfici interessate dai piani di miglioramento previsti nell’OCM degli ortofrutticoli (Regolamento (CE) n. 1035/72 e Regolamento (CE) n. 2200/96) saranno ammissibili al nuovo regime di aiuto dal 1° gennaio dell’anno successivo alla scadenza del piano di miglioramento.

Sia il pagamento dell’aiuto comunitario che il pagamento dell’aiuto nazionale possono essere subordinati all’appartenenza degli agricoltori ad un’Organizzazione di produttori (OP) riconosciuta a norma degli articoli 11 o 14 del Regolamento (CE) n. 2200/96. In questo caso, sull’aiuto comunitario che transita attraverso le OP, queste ultime possono trattenere un importo pari al massimo al 2% come compenso per i servizi forniti ai soci.

8.9.2 Frutta in guscio: l'evoluzione delle proposte di riforma e i cambiamenti rispetto all'attuale regime

Nel corso del processo di riforma il pagamento proposto per la frutta in guscio non ha subito cambiamenti sostanziali. L'aiuto ad ettaro, originariamente previsto pari a 100 euro/ha è stato aumentato fino ad un valore medio di 120,75 ettaro/ha; anche l'ammontare massimo dell'aiuto nazionale è aumentato, da 109 euro/ha a 120,75 euro/ha.

Con la riforma il sistema degli aiuti per la frutta in guscio e l'aiuto specifico per le nocciole sono sostituiti da un unico aiuto destinato alla frutta in guscio.

Il sistema di aiuto attualmente operante prevede misure specifiche miranti a superare l'ineadeguatezza degli impianti di produzione e di commercializzazione di alcune specie (mandorle, nocciole, noci, pistacchi, carrube). La concessione dell'aiuto avviene attraverso i piani di miglioramento la cui durata non può superare i dieci anni; al finanziamento contribuiscono per il 45% anche le stesse OP⁵⁵. Il valore massimo del contributo pubblico è di 247 euro/ha l'anno per normali interventi, e di 574 euro/ha per azioni di miglioramento strutturale.

Il sistema dei piani di miglioramento ha l'obiettivo stabilizzare l'area coltivata ed evitare il declino nelle aree meno avvantaggiate. I piani di miglioramento sono stati implementati in circa tre quarti degli 800.000 ettari investiti a frutta in guscio nell'UE. Circa il 41% della superficie complessiva interessata ai piani di miglioramento ha completato il periodo di implementazione di dieci anni nel 2000 e circa il 24% dovrebbe aver concluso entro la fine del 2001. Per il restante 35% (210.000 ha) la scadenza dei piani avverrà progressivamente entro il 2006/07 (European Commission, 2002b). Secondo le informazioni fornite dalla Commissione Europea, in Italia gli interventi previsti dai piani hanno interessato operazioni colturali nei frutteti, la fornitura di assistenza tecnica e l'acquisto di attrezzatura. Le azioni di miglioramento strutturale sono risultate di piccola entità.

Con il Regolamento (CE) n. 2200/96 è stato introdotto un aiuto specifico alle OP produttrici di nocciole pari 15 euro/100 kg, applicabile per tre campagne di produzione al fine di agevolare i produttori nel far fronte a condizioni sfavorevoli di mercato. Tale sistema di aiuti si è concluso nel 1999/2000. Per far fronte a alle sfavorevoli condizioni che versavano sulla coltura nella campagna 2001/02, un aiuto forfetario pari 15 euro/100 kg per la campagna di commercializzazione 2001/02 è stato concesso ai produttori e alle OP che attuano un piano di miglioramento della qualità o un programma operativo, ma che non beneficiano della proroga prevista dal Regolamento (CE) n. 545/2002⁵⁶.

8.9.3 Foraggi essiccati: il contenuto della riforma

Per quanto riguarda i foraggi essiccati, la nuova normativa prevede che l'attuale aiuto alla trasformazione sia equamente ripartito tra agricoltori e industria di trasformazione.

Attualmente gli aiuti concessi all'industria di trasformazione sono condizionati alla stipula di contratti di fornitura con gli agricoltori, e sono differenziati per foraggi essiccati al sole (38,64 euro/tonnellata) e disidratati (68,83 euro/tonnellata). Con la riforma, ai trasformatori è concesso un aiuto alla trasformazione pari a 33 euro/t per foraggi essiccati al sole e disidratati.

Agli agricoltori che abbiano consegnato foraggi all'industria di trasformazione nell'ambito

⁵⁵ Riconosciute ai sensi del Regolamento (CE) n. 2200/96 o del precedente Regolamento (CEE) n. 1035/72.

⁵⁶ L'aiuto, che in origine era limitato ad un periodo di dieci anni, è stato prorogato di sei mesi (fino al 31 dicembre 2001) per i piani presentati nel 1990 e al più fino al 15 giugno 2002 per i piani presentati nel 1991 (INEA, 2002b).

del Regolamento (CE) n. 603/95 l'aiuto verrà inserito all'interno del pagamento unico. L'importo di riferimento per il calcolo dell'aiuto unico tiene conto del numero di tonnellate di foraggi essiccati per cui è stato concesso l'aiuto, a norma dell'articolo 3 del citato Regolamento, in ciascuno degli anni del periodo di riferimento e nei limiti di una serie di massimali nazionali espressi in milioni di euro (tab. 8.26).

Tab. 8.26 - Foraggi essiccati - Massimali nazionali per Stato membro (milioni di euro)

Stato membro	Massimale per i foraggi trasformati nei prodotti di cui all'art. 3, par. 2, del Regolamento (CE) n. 603/95 (foraggi disidratati)	Massimale per i foraggi trasformati nei prodotti di cui all'art. 3, par. 3, del Regolamento (CE) n. 603/95 (foraggi essiccati al sole)	Massimale complessivo
UEBL	0,049		0,049
Danimarca	5,424		5,424
Germania	11,888		11,888
Grecia	1,101		1,101
Spagna	42,124	1,951	44,075
Francia	41,155	0,069	41,224
Irlanda	0,166		0,166
Italia	17,999	1,586	19,585
Olanda	6,804		6,804
Austria	0,07		0,07
Portogallo	0,102	0,020	0,122
Finlandia	0,019		0,019
Svezia	0,232		0,232
Regno Unito	1,950		1,950

Fonte: Regolamento (CE) n. 1782/2003, Allegato VII

Il numero di ettari che gli Stati membri possono includere negli importi di riferimento è calcolato tenendo conto delle tonnellate di foraggi essiccati per le quali è stato concesso l'aiuto alla trasformazione. Il numero di ettari è calcolato per ciascuno degli anni di riferimento e nei limiti della superficie di base fissata dalla Commissione, in funzione del numero di ettari oggetti di un contratto di coltivazione o di una dichiarazione delle superfici.

Al fine di contenere i costi e la produzione comunitaria, è stata introdotta una quantità massima garantita di 4.412.400 tonnellate per i foraggi essiccati artificialmente e di 443.500 tonnellate per i foraggi essiccati al sole. Il superamento di tali quantitativi implica una riduzione proporzionale dell'aiuto.

8.9.4 Foraggi essiccati: l'evoluzione delle proposte di riforma e i cambiamenti rispetto all'attuale regime

Per i foraggi essiccati, sia la proposta di gennaio 2003 che l'accordo finale non hanno previsto cambiamenti rispetto alla proposta iniziale.

Con la normativa attualmente vigente gli agricoltori beneficiano indirettamente del sistema di aiuti ai foraggi essiccati, attraverso i maggiori prezzi che i trasformatori sono disposti a pagare per la materia prima. Con la riforma si prevede di suddividere (al 50%) l'aiuto alla trasformazione tra industria e agricoltori.

8.10 La compatibilità internazionale della riforma Fischler con le proposte di riduzione del sostegno interno nell'ambito dell'OMC

8.10.1 Il valore del sostegno interno con la piena applicazione di Agenda 2000

Come già accennato nel capitolo 3 del presente Rapporto, gli impegni assunti nell'area del sostegno interno nell'ambito dell'Accordo GATT del 1994 non hanno rappresentato un vincolo stringente per l'UE grazie all'esenzione dal calcolo della MASC delle misure comprese nella "scatola blu". Infatti, negli anni di implementazione dell'Accordo l'UE ha potuto trasferire una fetta consistente del sostegno al di fuori della MASC grazie alle modifiche introdotte con la riforma Mac Sharry, prima, e con Agenda 2000, dopo. Di conseguenza, il valore della MASC dell'UE nei primi cinque anni di applicazione dell'Accordo del 1994 è rimasto ben al di sotto di quello massimo consentito, non arrivando mai al 70% di tale valore.

Al fine di valutare la compatibilità della riforma di Fischler con gli scenari di riduzione del sostegno interno prospettati nei negoziati si è provveduto a stimare il valore della MASC e della "scatola blu" nell'ultimo anno di applicazione della riforma.

Come è noto, con Agenda 2000 è stato operato un ulteriore taglio dei prezzi di intervento nei settori delle carni bovine e dei seminativi – che costituiscono da soli circa la metà del valore complessivo della MASC – e ciò ha l'effetto di ridurre in modo apprezzabile il valore delle misure che ricadono nel calcolo della MASC. D'altro canto, in conseguenza dell'aumento dei pagamenti diretti nei due settori, si verifica un aumento del valore della "scatola blu", ma in misura meno che proporzionale rispetto alla riduzione della MASC. Infatti, come è noto, l'aumento dei pagamenti diretti previsto da Agenda 2000 compensa solo parzialmente la riduzione dei prezzi istituzionali.

Stimando l'impatto della piena applicazione di Agenda 2000 si nota, dunque, una riduzione consistente del valore della MASC e un ulteriore aumento della "scatola blu" (tab. 8.27). La somma di queste due componenti risulta ancora inferiore al valore massimo consentito nell'ultimo anno di applicazione dell'Accordo.

Tab. 8.27 - Stima del valore del sostegno con la piena applicazione di Agenda 2000 (milioni di euro)

Stima del valore dichiarato (a)	MASC Valore massimo consentito al 2001 (b)	% (a/b)	"Scatola blu" Stima del valore dichiarato (d)	MASC + "scatola blu" Stima del valore dichiarato (a+d)
29.328	67.159	43,7	29.125	58.453

Fonte: elaborazioni INEA su dati OMC

8.10.2 Le proposte di riduzione del sostegno interno nell'ambito del negoziato OMC in corso

Tutte le proposte riguardanti il sostegno interno sottoposte dai diversi paesi nel corso dell'attuale ciclo di negoziati sulla liberalizzazione del commercio agricolo auspicano una sostanziale contrazione del sostegno concesso agli agricoltori attraverso politiche distorsive del commercio.

In particolare, come si è già avuto modo di vedere nel capitolo 3, quella dell'UE prevede una contrazione della MASC del 55% rispetto al valore massimo consentito nell'ultimo anno di implementazione dell'Accordo precedente, nonché il mantenimento della "scatola blu". La proposta USA, invece, è molto più radicale, in quanto prevede la modifica della metodologia di calcolo della MASC, che non dovrebbe superare per ciascun paese il 5% del valore della propria produzione agricola in un periodo di riferimento, e l'eliminazione della "scatola blu". Anche il G-22 ed il Grup-

po di Cairns prospettano una forte contrazione della MASC, di almeno il 50% nel corso del primo anno fino all'azzeramento alla fine del periodo di implementazione, e l'eliminazione della "scatola blu" (vedi box 8.2).

Box 8.2 - Proposte di riduzione del sostegno interno

Proposta UE:

- riduzione della MASC del 55% rispetto al valore massimo consentito nell'ultimo anno di implementazione dell'Accordo;
- mantenimento dell'attuale metodologia di calcolo della MASC;
- adeguamento della metodologia di calcolo della MASC alle necessità dei PVS, specie in materia di sicurezza alimentare e sviluppo rurale;
- mantenimento della "scatola blu";
- eliminazione della clausola "de minimis" per i paesi industrializzati;
- disciplina degli aiuti che intervenendo sui prezzi di mercato dei prodotti destinati all'esportazione possono distorcere il commercio agendo quali incentivi all'export.

Proposta USA:

- progressiva riduzione (in cinque anni) del sostegno interno, a partire dei valori correnti fino ad un valore massimo della MASC pari al 5% del valore della produzione agricola negli anni 1996-98;
- eliminazione della "scatola blu";
- mantenimento della clausola "de minimis";
- mantenimento dei criteri di definizione delle politiche comprese nella "scatola verde".

Proposta del Gruppo di Cairns:

- progressivo azzeramento della MASC (in cinque anni per i paesi industrializzati e in 10 anni per i Pvs), a partire dei valori massimi consentiti nell'ultimo anno di implementazione dell'Accordo;
- eliminazione della "scatola blu";
- impegno, da parte dei paesi industrializzati, a ridurre del 50% il sostegno interno nel primo anno di implementazione e di una percentuale fissa negli anni a seguire, fino al totale azzeramento;
- mantenimento della clausola "de minimis" per i PVS;
- progressiva riduzione, e successiva eliminazione, della clausola "de minimis" per i paesi industrializzati;
- disciplinare e rendere più restrittiva la metodologia di classificazione delle misure di sostegno "non specifiche".

Documento Harbinson:

- riduzione della MASC del 60% rispetto al valore massimo consentito nell'ultimo anno di implementazione dell'Accordo;
- fissazione di un tetto massimo al sostegno concesso per singolo prodotto, pari alla media del valore della misura aggregata di sostegno per prodotto (MAS) negli anni 1999-2001.
- Per la "scatola blu" si ipotizzano due alternative:
 - a) riduzione del 50% in cinque anni rispetto al valore comunicato nella notifica più recente;
 - oppure
 - b) eliminazione;
- progressiva riduzione della clausola "de minimis";
- mantenimento dei criteri di definizione delle politiche comprese nella "scatola verde".

Documento congiunto USA-UE

- riduzione del valore consolidato della MASC di una fascia percentuale da definire;
- mantenimento della "scatola blu", fissazione di un limite massimo pari al 5% del valore della produzione agricola nell'ultimo anno di implementazione;
- progressiva riduzione, di una percentuale da definire, della clausola "de minimis";
- mantenimento dei criteri di definizione delle politiche comprese nella "scatola verde".

Proposta del G-22

- riduzione del valore consolidato della MASC di una fascia percentuale da definire, a seconda dei prodotti;
- impegno a ridurre il sostegno interno nel primo anno di implementazione di una percentuale ancora da definire;
- eliminazione della "scatola blu";
- progressiva riduzione, di una percentuale da definire, della clausola "de minimis", consentendo maggiore flessibilità ai PVS;
- limitazione e progressiva riduzione, di una percentuale da definire, della "scatola verde".

La proposta di compromesso presentata dal presidente del Comitato Agricoltura Stuart Harbinson poco prima della scadenza dei negoziati sulle “modalities” prospetta una forte riduzione del sostegno interno attraverso la contrazione della MASC e l'imposizione di vincoli all'utilizzo degli strumenti contenuti nella “scatola blu”. Più in particolare, nel caso dei paesi industrializzati, il documento prevede la riduzione della MASC del 60% in sei anni rispetto al valore massimo consentito nel 2001, nonché la fissazione di un tetto massimo al sostegno concesso per singolo prodotto, pari alla media del valore della misura aggregata di sostegno per prodotto (MAS) negli anni 1999-2001. Per quanto riguarda la “scatola blu”, si ipotizzano due possibilità: la prima prevede il consolidamento del valore della “scatola blu” sul valore della notifica più recente e una successiva riduzione del 50% in cinque anni rispetto a tale valore; la seconda possibilità prevede l'inclusione della “scatola blu” nel calcolo della MASC e, quindi, la sua eliminazione. Infine, la clausola “*de minimis*”⁵⁷ potrebbe continuare ad essere utilizzata, ma il livello soglia per la sua applicazione (ad oggi pari al 5%) dovrebbe ridursi dello 0,5% l'anno, in un periodo di cinque anni.

A poche settimane dall'inizio della conferenza ministeriale di Cancun, gli USA e l'UE hanno sottoscritto documento congiunto volto a dare maggiore slancio ai negoziati attraverso la definizione di un approccio negoziale comune. Si tratta, infatti, di un'iniziativa costruttiva verso la riduzione delle “differenze” tra i due paesi. Il documento pone l'attenzione sulle tre aree negoziali (accesso ai mercati, sostegno interno e *export competition*). Per quanto riguarda, in particolare, il sostegno interno, la percentuale di riduzione del sostegno dovrà essere definita nel corso dei negoziati, ma è possibile ipotizzare uno sforzo di riduzione maggiore rispetto alla proposta originaria dell'UE. I due elementi cardine contenuti nel documento sono il mantenimento della “scatola blu” e della clausola “*de minimis*”. Il mantenimento della “scatola blu” è un'ipotesi che soddisfa pienamente le richieste (e le necessità) dell'Unione, mentre il ridimensionamento (ma non l'eliminazione) della porzione di sostegno che può essere contenuto nella clausola *de minimis*, è di vitale importanza per gli USA.

La proposta pervenuta successivamente da parte del G-22 prospetta una riduzione della MASC ma senza indicare alcun valore percentuale. Rispetto al documento congiunto USA-UE, la differenza sostanziale risiede nella richiesta di eliminazione della “scatola blu” e di definizione di un limite massimo, e successiva riduzione, della “scatola verde”.

8.10.3 La compatibilità delle diverse proposte di riduzione del sostegno interno con la riforma Fischler

Per valutare la compatibilità della riforma Fischler con i diversi scenari di “accordo” si è provveduto a stimare il valore della MASC e della “scatola blu” a regime e a confrontarli con i valori massimi consentiti previsti nelle proposte UE, USA e nel documento di Harbinson (tabb. da 8.28 a 8.33). Le altre proposte (documento USA-UE, proposta del G-22) non sono state prese in considerazione perché non contenevano alcuna indicazione circa la percentuale di riduzione, bensì una semplice dichiarazione sulla “necessità di ridurre” la MASC.

Il compromesso finale della Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea sulla riforma della PAC, contenuto nel Regolamento (CE) n. 1782/2003, si discosta dalla proposta del gennaio 2003 per

⁵⁷ La clausola “*de minimis*” prevede che siano esclusi dal calcolo della MASC:

- il sostegno relativo ad una misura interna che interessi un prodotto specifico e che non superi il 5% del valore della produzione di quel prodotto;
- il sostegno relativo a una misura i cui benefici non possono essere attribuiti specificamente ad alcun prodotto e che non superino il 5% del valore della produzione agricola del paese.

alcuni importanti aspetti. Il compromesso, infatti, pur mantenendo un pagamento unico per azienda, indipendente dalla produzione, lascia la possibilità agli Stati membri di adottare tutta una serie di elementi accoppiati per evitare l'abbandono della produzione.

Ai fini del calcolo della compatibilità della riforma rispetto ai diversi scenari previsti nelle proposte UE, USA e Harbinson, il parziale disaccoppiamento implica che parte dei pagamenti che nella proposta di gennaio 2003 transitavano dalla "scatola blu" alla "scatola verde", in quanto completamente disaccoppiati, con l'accordo di giugno continuano a rimanere nella "scatola blu".

In breve, Il Regolamento (CE) n. 1782/2003 prevede un'attuazione parziale del pagamento unico per azienda, in quanto alcuni aiuti (aiuto all'essiccazione, i pagamenti diretti concessi in regioni ultraperiferiche e nelle isole dell'Egeo, gli aiuti alle sementi) non è necessario che siano inclusi nel pagamento unico per azienda. Inoltre, gli Stati membri possono, a livello nazionale o regionale, mantenere in forma parzialmente disaccoppiata (e, quindi, mantenere nella "scatola blu"):

a) fino al 25% della componente del pagamento unico relativa agli aiuti per i seminativi (cereali, semi oleosi e colture proteiche);

oppure, in alternativa ad a)

b) fino al 40% della componente del pagamento unico relativa "all'aiuto supplementare al grano duro";

e

c) fino al 50% della componente del pagamento unico relativa agli aiuti per gli ovicapri (compreso il premio supplementare per le zone svantaggiate);

e

d) fino al 100% della componente del pagamento unico relativa al "premio per l'abbattimento dei vitelli";

e

e) fino al 100% della componente del pagamento unico relativa al "premio per vacca nutrice";

e

f) fino al 40% della componente del pagamento unico relativa al "premio per l'abbattimento dei bovini diversi di vitelli";

oppure, in sostituzione di e) + f)

g) fino al 100% della componente del pagamento unico relativa al premio per l'abbattimento dei bovini;

oppure

h) fino al 75% della componente del pagamento unico relativa al "premio speciale per i bovini maschi".

In sintesi, le diverse alternative prospettano sei distinte ipotesi di parziale disaccoppiamento, a seconda di come vengono combinate tra loro. Tuttavia, le 6 ipotesi non esauriscono il ventaglio possibile di combinazioni, giacché la scelta tra le alternative non è affidata all'UE ma al singolo Stato membro che, al limite, può utilizzare combinazioni di parziale disaccoppiamento diverse a seconda delle regioni.

Le ipotesi utilizzate nel prosieguo per valutare la compatibilità della riforma con i differenti scenari negoziali sono riportate di seguito. Esse si basano sull'assunzione che tutti gli Stati membri scelgano la stessa combinazione con le percentuali massime consentite di disaccoppiamento e che tutti decidano a priori di escludere dal pagamento unico gli aiuti all'essiccazione, i pagamenti per le regioni ultraperiferiche e per le isole dell'Egeo e gli aiuti per le sementi. Le ipotesi analizzate sono le seguenti:

Ipotesi 1 (a +c+d+e+f):

mantenere in forma parzialmente disaccoppiata fino al 25% dell'aiuto diretto per i seminativi (a) + fino al 50% degli aiuti per gli ovicapri (c) + fino al 100% del "premio per l'abbattimento dei vitelli" (d) + fino al 100% del "premio per vacca nutrice" (e) + fino al 40% del "premio per l'abbattimento (f);

Ipotesi 2 (b +c+d+e+f):

mantenere in forma parzialmente disaccoppiata fino al 40% del "pagamento supplementare al grano duro" (b) + fino al 50% degli aiuti per gli ovicapri (c) + fino al 100% del "premio per l'abbattimento dei vitelli" (d) + fino al 100% del "premio per vacca nutrice" (e) + fino al 40% del "premio per l'abbattimento (f);

Ipotesi 3 (a +c+d+g):

mantenere in forma parzialmente disaccoppiata fino al 25% dell'aiuto diretto per i seminativi (a) + fino al 50% degli aiuti per gli ovicapri (c) + fino al 100% del "premio per l'abbattimento dei vitelli" (d) + fino al 100% del premio per l'abbattimento (g);

Ipotesi 4 (b +c+d+g):

mantenere in forma disaccoppiata fino al 40% del "pagamento supplementare al grano duro" (b) + fino al 50% degli aiuti per gli ovicapri (c) + fino al 100% del "premio per l'abbattimento dei vitelli" (d) + fino al 100% del premio per l'abbattimento (g);

Ipotesi 5 (a +c+d+h):

mantenere in forma parzialmente disaccoppiata fino al 25% dell'aiuto diretto per i seminativi (a) + fino al 50% degli aiuti per gli ovicapri (c) + fino al 100% del "premio per l'abbattimento dei vitelli" (d) + fino al 75% del "premio speciale per i bovini maschi" (h);

Ipotesi 6 (b +c+d+h):

mantenere in forma disaccoppiata fino al 40% del "pagamento supplementare al grano duro" (b) + fino al 50% degli aiuti per gli ovicapri (c) + fino al 100% del "premio per l'abbattimento dei vitelli" (d) + fino al 75% del "premio speciale per i bovini maschi" (h).

È ovvio che le diverse ipotesi di disaccoppiamento previste dal regolamento sono perfettamente compatibili con lo scenario di riduzione prospettato dalla stessa UE. Il valore stimato della MASC è sempre inferiore al valore massimo consentito (pari a 30.222 milioni di euro). Tuttavia, poiché in tutte le ipotesi di disaccoppiamento la somma della MASC e della "scatola blu" stimate supera il valore massimo consentito, l'UE deve necessariamente negoziare il mantenimento della "scatola blu", anche se, in alcuni casi (ipotesi 4 e 6), il superamento è piuttosto contenuto. Anche l'eventuale definizione di un "tetto" alla "scatola blu", pari al 5% del valore della produzione agricola nell'ultimo anno di implementazione dell'Accordo GATT, prospettato dal documento congiunto USA-UE, è perfettamente compatibile con tutte le ipotesi prospettate.

Al contrario, non vi è alcuna compatibilità con la proposta degli USA. Il valore massimo consentito della MASC, calcolato tenendo conto della proposta americana, risulta pari a 13.669 milioni di euro ed è notevolmente inferiore alla MASC stimata in tutte le ipotesi di disaccoppiamento parziale, per cui anche in seguito alla piena applicazione della riforma Fschler non risulterebbe possibile rispettare il vincolo.

Infine, nella prima alternativa prospettata nella bozza di compromesso di Harbison⁵⁸, il valore stimato della MASC (26.716 milioni di euro) è di poco inferiore al valore massimo consentito

⁵⁸ Ci si riferisce alla versione rivista del 18 marzo 2003. La prima alternativa prevede la riduzione del 60% della MASC rispetto all'ultimo anno di implementazione dell'Accordo e una riduzione del 50% della "scatola blu" rispetto al valore della notifica più recente.

(26.864 milioni di euro), mentre il valore stimato della “scatola blu” è, in tutte le ipotesi di disaccoppiamento, inferiore alla soglia massima⁵⁹.

Nella seconda alternativa prospettata da Harbinson, ovverosia di eliminazione della “scatola blu”, la somma della MASC e della “scatola blu” stimate è, in tutte le ipotesi di disaccoppiamento, superiore al valore massimo consentito della MASC.

Entrambe le alternative prospettate nella bozza di compromesso di Harbinson sono piuttosto vincolanti perché la riduzione della MASC prevista nel documento è più consistente rispetto alla proposta UE. Inoltre, nella prima alternativa, vista l’esigua differenza tra il valore soglia della MASC e i valori stimati, eventuali variazioni nei valori della MASC implicherebbero un mancato rispetto dei vincoli.

Appare rilevante sottolineare che le decisioni intraprese dai singoli paesi membri riguardo a quali aiuti disaccoppiare o mantenere parzialmente accoppiati hanno effetti non indifferenti sulla “grandezza” che può assumere la “scatola blu”. Questo fa sì che il valore di quest’ultima tenderà ad assumere un valore intermedio tra il valore stimato più alto, che è quello relativo all’ipotesi 1 (8.399 milioni di euro), e quello più basso, relativo all’ipotesi 6 (3.692 milioni di euro)⁶⁰.

8.10.4 L’esito delle trattative e gli effetti sulla politica agricola dell’UE

Rispetto alla proposta di gennaio 2003, la discrezionalità lasciata agli Stati membri sulla scelta di quali componenti del pagamento unico mantenere disaccoppiate, o meno, presente nel Regolamento (CE) n. 1782/2003, implica che l’UE non è in grado di prevedere a priori l’impatto delle scelte nazionali sull’ammontare della “scatola blu”, il cui mantenimento appare comunque necessario.

Nel caso la soluzione negoziale dovesse avvicinarsi alla proposta di Harbinson, anche se ciò appare oggi assai improbabile, l’UE potrebbe avere problemi a seconda di quale delle due alternative verrà prescelta. Nel caso in cui si dovesse optare per la riduzione della “scatola blu” (prima alternativa), l’UE non avrebbe problemi a rispettare il tetto ad essa imposto. Se, invece, si dovesse optare per la sua eliminazione (seconda alternativa), l’UE si troverà a poter non rispettare gli impegni, per via della presenza di aiuti parzialmente disaccoppiati che attualmente ricadono nella “scatola blu”. In tutte e due le alternative sarebbe comunque vincolante l’impegno relativo al rispetto della MASC.

Ad ogni modo, va sottolineato come la posizione netta dell’UE dipenderà dalle decisioni di applicazione del disaccoppiamento a livello nazionale. Va valutato a tale proposito che, nel caso di implementazione della PAC disomogenea tra Stati membri, con particolare riguardo ai seminativi, le conseguenze del mancato rispetto degli impegni assunti in sede OMC avrebbero ripercussioni su tutti i paesi dell’UE e determinerebbero un’esplosione della conflittualità tra Stati membri, i cui singoli interessi potrebbero divergere da quelli dell’Unione. Di conseguenza, il rispetto degli impegni relativi alla “scatola blu” (nel caso in cui dovessero esistere) dovranno essere garantiti da strumenti di controllo *ad hoc*.

59 È importante evidenziare che il periodo di riferimento per il calcolo del valore massimo consentito della “scatola blu” è precedente alla piena applicazione di Agenda 2000; ciò significa che il parziale disaccoppiamento degli aiuti diretti non è completamente avvenuto e, quindi, il “valore” della “scatola blu” risulta inferiore rispetto a quello che si avrebbe con la piena applicazione della riforma.

60 Si noti che, in generale, i valori maggiori si ottengono nei casi in cui i paesi membri decidano di mantenere parzialmente accoppiato il 25% dei pagamenti per i seminativi (ipotesi 1, 3 e 5).

Tab. 8.28 - Ipotesi 1 - Confronto tra le proposte UE, USA e Harbinson rispetto all'applicazione della riforma FIschler (valori in milioni di euro)

MASC max consentita	MASC stimata al 2013	Diff. (a-b)	Scatola blu max consentita (Harbinson)	Scatola blu stimata al 2013 (d)	Diff. (c-d)	MASC + Scatola blu stimata al 2013 (e)	Diff. (a-e)
(a)	(b)	(a-b)	(c)	(d)	(c-d)	(e)	(a-e)
Proposta UE: riduzione del 55% della MASC massima consentita nel 2001							
30.222	26.716	3.506		8.399		35.115	
Documento Harbinson rivisto. Prima alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e riduzione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148	14.563**	8.399	6.245		
Documento Harbinson rivisto. Seconda alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e eliminazione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148		8.399		35.115	-8.251
Proposta USA: MASC pari al 5% valore della produzione agricola nel 1996-98							
13.669*	26.716	-13.047		8.399			

* 5% del valore medio della produzione agricola ai prezzi di base nel periodo 1996-98, fonte EUROSTAT

** Valore stimato e pari al 50% del valore delle misure comprese nella "scatola blu" con la piena applicazione di Agenda 2000

Fonte: elaborazioni INEA su dati OMC

Tab. 8.29 - Ipotesi 2 - Confronto tra le proposte UE, USA e Harbinson rispetto all'applicazione della riforma FIschler (valori in milioni di euro)

MASC max consentita	MASC stimata al 2013	Diff. (a-b)	Scatola blu max consentita (Harbinson)	Scatola blu stimata al 2013 (d)	Diff. (c-d)	MASC + Scatola blu stimata al 2013 (e)	Diff. (a-e)
(a)	(b)	(a-b)	(c)	(d)	(c-d)	(e)	(a-e)
Proposta UE: riduzione del 55% della MASC massima consentita nel 2001							
30.222	26.716	3.506		4.827		31.543	
Documento Harbinson rivisto. Prima alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e riduzione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148	14.563**	4.827	9.817		
Documento Harbinson rivisto. Seconda alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e eliminazione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148		4.827		31.543	-4.679
Proposta USA: MASC pari al 5% valore della produzione agricola nel 1996-98							
13.669*	26.716	-13.047		4.827			

* 5% del valore medio della produzione agricola ai prezzi di base nel periodo 1996-98, fonte EUROSTAT

** Valore stimato e pari al 50% del valore delle misure comprese nella "scatola blu" con la piena applicazione di Agenda 2000

Fonte: elaborazioni INEA su dati OMC

Tab. 8.30 - Ipotesi 3 - Confronto tra le proposte UE, USA e Harbinson rispetto all'applicazione della riforma Fischler (valori in milioni di euro)

	MASC max consentita	MASC stimata al 2013	Diff. (a-b)	Scatola blu max consentita (Harbison)	Scatola blu stimata al 2013 (d)	Diff. (c-d)	MASC + Scatola blu stimata al 2013 (e)	Diff. (a-e)
Proposta UE: riduzione del 55% della MASC massima consentita nel 2001	30.222	26.716	3.506		7.357		34.072	
Documento Harbison rivisto. Prima alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e riduzione della "scatola blu"	26.864	26.716	148	14.563**	7.357	7.342		
Documento Harbison rivisto. Seconda alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e eliminazione della "scatola blu"	26.864	26.716	148		7.357		34.072	-7.208
Proposta USA: MASC pari al 5% valore della produzione agricola nel 1996-98	13.669*	26.716	-13.047		7.357			

* 5% del valore medio della produzione agricola ai prezzi di base nel periodo 1996-98, fonte EUROSTAT

** Valore stimato e pari al 50% del valore delle misure comprese nella "scatola blu" con la piena applicazione di Agenda 2000

Fonte: elaborazioni INEA su dati OMC

Tab. 8.31 - Ipotesi 4 - Confronto tra le proposte UE, USA e Harbinson rispetto all'applicazione della riforma Fischler (valori in milioni di euro)

	MASC max consentita	MASC stimata al 2013	Diff. (a-b)	Scatola blu max consentita (Harbison)	Scatola blu stimata al 2013 (d)	Diff. (c-d)	MASC + Scatola blu stimata al 2013 (e)	Diff. (a-e)
Proposta UE: riduzione del 55% della MASC massima consentita nel 2001	30.222	26.716	3.506		3.785		30.500	
Documento Harbison rivisto. Prima alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e riduzione della "scatola blu"	26.864	26.716	148	14.563**	3.785	10.914		
Documento Harbison rivisto. Seconda alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e eliminazione della "scatola blu"	26.864	26.716	148		3.785		30.500	-3.636
Proposta USA: MASC pari al 5% valore della produzione agricola nel 1996-98	13.669*	26.716	-13.047		3.785			

* 5% del valore medio della produzione agricola ai prezzi di base nel periodo 1996-98, fonte EUROSTAT

** Valore stimato e pari al 50% del valore delle misure comprese nella "scatola blu" con la piena applicazione di Agenda 2000

Fonte: elaborazioni INEA su dati OMC

Tab. 8.32 - Ipotesi 5 - Confronto tra le proposte UE, USA e Harbinson rispetto all'applicazione della riforma Fischler (valori in milioni di euro)

MASC max consentita	MASC stimata al 2013	Diff. (a-b)	Scatola blu max consentita (Harbison)	Scatola blu stimata al 2013 (d)	Diff. (c-d)	MASC + Scatola blu stimata al 2013 (e)	Diff. (a-e)
(a)	(b)	(a-b)	(c)	(d)	(c-d)	(e)	(a-e)
Proposta UE: riduzione del 55% della MASC massima consentita nel 2001							
30.222	26.716	3.506		7.264		33.980	
Documento Harbison rivisto. Prima alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e riduzione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148	14.563**	7.264	7.435		
Documento Harbison rivisto. Seconda alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e eliminazione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148		7.264		33.980	-7.116
Proposta USA: MASC pari al 5% valore della produzione agricola nel 1996-98							
13.669*	26.716	-13.047		7.264			

* 5% del valore medio della produzione agricola ai prezzi di base nel periodo 1996-98, fonte EUROSTAT

** Valore stimato e pari al 50% del valore delle misure comprese nella "scatola blu" con la piena applicazione di Agenda 2000

Fonte: elaborazioni INEA su dati OMC

Tab. 8.33 - Ipotesi 6 - Confronto tra le proposte UE, USA e Harbinson rispetto all'applicazione della riforma Fischler (valori in milioni di euro)

MASC max consentita	MASC stimata al 2013	Diff. (a-b)	Scatola blu max consentita (Harbison)	Scatola blu stimata al 2013 (d)	Diff. (c-d)	MASC + Scatola blu stimata al 2013 (e)	Diff. (a-e)
(a)	(b)	(a-b)	(c)	(d)	(c-d)	(e)	(a-e)
Proposta UE: riduzione del 55% della MASC massima consentita nel 2001							
30.222	26.716	3.506		3.692		30.408	
Documento Harbison rivisto. Prima alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e riduzione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148	14.563**	3.692	11.007		
Documento Harbison rivisto. Seconda alternativa - riduzione del 60% della MASC massima consentita nel 2001 e eliminazione della "scatola blu"							
26.864	26.716	148		3.692		30.408	-3.544
Proposta USA: MASC pari al 5% valore della produzione agricola nel 1996-98							
13.669*	26.716	-13.047		3.692			

* 5% del valore medio della produzione agricola ai prezzi di base nel periodo 1996-98, fonte EUROSTAT

** Valore stimato e pari al 50% del valore delle misure comprese nella "scatola blu" con la piena applicazione di Agenda 2000

Fonte: elaborazioni INEA su dati OMC

8.11 Le riforme attese relative alle OCM dei prodotti mediterranei

Nel novembre 2003 la Commissione Europea ha adottato le proposte legislative di riforma delle OCM mediterranee (Commissione delle Comunità Europee, 2003c) rimasti fuori dalla riforma Fischler del giugno 2003. Le proposte riguardano l'olio d'oliva, il tabacco e il cotone⁶¹ e fanno seguito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del settembre 2003 (Commissione delle Comunità Europee, 2003b), nella quale, seguendo un iter già applicato in occasione della riforma dell'OCM latte, si prospettavano anche tre possibili opzioni di riforma per il regime di sostegno allo zucchero, intorno alle quali aprire il dibattito.

Le proposte di riforma relative alle OCM mediterranee seguono il principio del disaccoppiamento del sostegno in base ai dati storici del periodo di riferimento 2000-2002, spostando il fulcro del sostegno dal prodotto al produttore. Tale disaccoppiamento, però, avviene in una forma più attenuata e graduale di quella prevista per le altre OCM, per tenere conto del fatto che le produzioni in oggetto sono localizzate in aree in ritardo di sviluppo, dove il mantenimento dell'attività agricola e dell'ambiente rurale sono presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile di tali aree. Per questo motivo per tabacco, olio d'oliva e cotone viene prospettato il disaccoppiamento totale solo di una parte dell'aiuto, che confluirà nel regime di pagamento unico, mentre la parte che rimarrà accoppiata andrà a finanziare una dotazione nazionale per la concessione di un pagamento specifico legato al settore (olio e cotone) o una dotazione finanziaria in favore della ristrutturazione (tabacco); il tutto nel rispetto della neutralità di bilancio.

8.11.1 Le proposte di riforma per l'olio d'oliva

La proposta di riforma per il settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola prevede di far confluire nel regime di pagamento unico il 60% della media degli aiuti alla produzione concessi nel periodo di riferimento 2000-2002⁶². Nella scheda finanziaria allegata alla proposta di riforma la Commissione stima questa spesa pari a 1.430 milioni di euro.

La superficie da prendere in considerazione sarà determinata sulla base del *sistema di informazione geografica* (SIG) degli oliveti e terrà conto del numero degli alberi di olivo e del loro posizionamento sul terreno. Avranno accesso all'aiuto solo le superfici olivicole esistenti al 1° maggio 1998 e i nuovi impianti realizzati nell'ambito di programmi approvati dalla Commissione.

Al fine di semplificare le procedure amministrative, le aziende che dispongono di una superficie inferiore a 0,3 ettari SIG olivo riceveranno l'intero ammontare degli aiuti medi maturati nel periodo di riferimento nell'ambito del regime di pagamento unico, applicandosi a queste aziende il totale disaccoppiamento degli aiuti.

Il restante 40% degli aiuti versati alle aziende oltre 0,3 ettari SIG olivo costituirà una dotazione nazionale di cui disporrà ciascuno Stato membro produttore a partire dalla campagna di commercializzazione 2004/05⁶³, da utilizzare per la concessione di aiuti supplementari per gli oliveti. Tali aiuti saranno soggetti alle seguenti condizioni:

61 Le proposte di regolamento riguardano anche il luppolo, il cui sostegno viene integralmente trasferito nell'ambito del regime di pagamento unico.

62 Le campagne dalla 2000/01 alla 2002/03.

63 La Commissione propone che la campagna 2004/05 abbia eccezionalmente una durata di otto mesi e termini il 30 giugno 2005. Le successive campagne di commercializzazione cominceranno il 1° luglio e termineranno il 30 giugno dell'anno successivo.

- a) l'aiuto sarà erogato per la superficie dell'oliveto espressa in SIG olivi;
- b) saranno ammissibili all'aiuto solo gli oliveti registrati prima del 1° maggio 1998, gli oliveti di sostituzione e i nuovi impianti realizzati nell'ambito di un programma approvato dalla Commissione;
- c) l'aiuto potrà essere concesso per un massimo di cinque categorie di oliveti, definiti tali in base al loro valore ambientale e sociale, connesso in particolare ai paesaggi e alle tradizioni sociali. Un'attenzione particolare sarà riservata agli oliveti delle zone marginali. Gli Stati membri dovranno fissare l'importo dell'aiuto per ciascuna categoria, importo che non potrà superare le spese di mantenimento e non dovrà includere le spese di raccolta;
- d) successivamente alla sua introduzione, la concessione dell'aiuto è subordinata al mantenimento di un numero di alberi di olivo pari a quello esistente al 1° gennaio 2005, con un margine di variazione del 10%. Inoltre ciascun oliveto dovrà mantenere le caratteristiche della categoria per la quale riceve l'aiuto;
- e) non saranno ammissibili le domande di importo inferiore a 50 euro.

La dotazione complessiva stimata dalla Commissione per l'aiuto agli oliveti è pari a 901,3 milioni di euro, quella a disposizione dell'Italia è pari a 272 milioni di euro (tab. 8.34). Gli Stati membri possono trattenere fino al 10% della dotazione nazionale per il finanziamento comunitario dei programmi di lavoro triennali elaborati dalle organizzazioni di operatori riconosciute. Alle già previste attività di sorveglianza e gestione amministrativa del mercato, miglioramento dell'impatto ambientale dell'olivicoltura, miglioramento della qualità della produzione, sistema di tracciabilità, certificazione e tutela della qualità si aggiunge una quinta attività che riguarda la diffusione di informazioni sulle attività svolte da tali organizzazioni ai fini del miglioramento della qualità dell'olio d'oliva. Verranno favorite le attività che vedranno coinvolti più paesi (almeno tre Stati membri o paesi terzi non produttori) attraverso una maggiore percentuale di cofinanziamento (75% per le attività di tracciabilità e diffusione delle informazioni, invece del 50%).

Tab. 8.34 - Olio d'oliva - Dotazioni nazionali per il pagamento supplementare agli oliveti (milioni di euro)

Francia	1,20
Grecia	208,14
Italia	272,05
Spagna	404,45
Portogallo	15,46

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, 2003c

Tale finanziamento dovrà sostituire le attuali trattenute effettuate sull'aiuto alla produzione in favore del miglioramento della qualità. Allo stesso modo, l'attuale trattenuta in favore delle organizzazioni di produttori per la gestione dell'aiuto alla produzione sarà abolito. Le organizzazioni dei produttori dovranno occuparsi del controllo delle domande di aiuto per la campagna 2003/04.

Riguardo agli altri strumenti di gestione del mercato interno, la nuova OCM, oltre all'abolizione dell'aiuto alla produzione, prevede la soppressione delle restituzioni alla produzione e di quelle alle esportazioni (peraltro inutilizzate da alcuni anni); rimane invece in vigore il regime di aiuti allo stoccaggio privato.

8.11.2 Le proposte di riforma per il tabacco

La riforma dell'OCM del tabacco, oltre che della sua necessaria integrazione nel regime di pagamento unico, al pari delle altre organizzazioni di mercato, risente delle riserve che i paesi non produttori del Nord Europa, i consumatori e i contribuenti esprimono sulla sostenibilità del settore, alla luce della sua contrapposizione con i principi espressi nella politica della sanità pubblica. Il settore del tabacco, d'altra parte, non si presta ad una rapida e facile riforma giacché la produzione è caratterizzata da un'elevata concentrazione geografica, da manodopera altamente stagionale prettamente familiare, dalla presenza di aziende di piccole dimensioni con poca integrazione nei mercati, tutti elementi che, in presenza di una riforma radicale e in assenza di opportune misure correttive, potrebbero provocare problemi economici e sociali e un abbandono delle aree rurali (Commissione delle Comunità Europee, 2003b).

La proposta della Commissione prevede, dunque una progressiva integrazione degli aiuti per il tabacco nel regime di pagamento unico, accompagnata da una soppressione graduale del Fondo comunitario del tabacco e dalla costituzione di una dotazione nazionale per la ristrutturazione da inserire nell'ambito delle misure di sviluppo rurale.

L'integrazione degli aiuti nel regime di pagamento unico prevede tre fasi temporali (2005, 2006, 2007 e anni successivi) e uno scaglionamento delle modifiche sulla base delle quantità prodotte (tab. 8.35). Per le prime 3,5 tonnellate di produzione la Commissione propone il trasferimento integrale dell'aiuto alla produzione al regime di pagamento unico sin dalla prima fase. Tra le 3,5 e le 10 tonnellate di prodotto il 75% dell'aiuto verrà disaccoppiato e il restante 25% entrerà a far parte della dotazione per la ristrutturazione, anche in questo caso sin dalla prima fase della riforma. Fino a 10 tonnellate di prodotto, dunque, l'attuale aiuto alla produzione si distribuisce tra pagamento unico e dotazione per la ristrutturazione. Oltre le 10 tonnellate di prodotto, al contrario, nel 2005 i 2/3 dell'aiuto rimarranno accoppiati alla produzione, quota che scenderà a 1/3 nel 2006, per annullarsi negli anni successivi. Il trasferimento al pagamento unico di questo scaglione quantitativo sarà pari ad 1/6 dell'aiuto nella prima tappa, per passare a 1/3 nella seconda tappa e giungere al 45% nella terza fase. Di conseguenza, la dotazione per la ristrutturazione sarà pari rispettivamente, a 1/6, 1/3 e al 55% a partire dal terzo anno.

Tab. 8.35 - Tabacco - La proposta di riforma

Scaglione quantitativo	Pagamento accoppiato	Trasferimento al pagamento unico	Dotazione per la ristrutturazione
Prima tappa			
0 - 3,5 tonnellate	0	integrale	nulla
3,5 - 10 tonnellate	0	75%	25%
oltre 10 tonnellate	2/3	1/6	1/6
Seconda tappa			
0 - 3,5 tonnellate	0	integrale	nulla
3,5 - 10 tonnellate	0	75%	25%
oltre 10 tonnellate	1/3	1/3	1/3
Terza tappa			
0 - 3,5 tonnellate	0	integrale	nulla
3,5 - 10 tonnellate	0	75%	25%
oltre 10 tonnellate	0	45%	55%

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, 2003b

L'aiuto accoppiato alla produzione concesso al 2005 e al 2006 per la parte di produzione che supera le 10 tonnellate deve provenire da una zona di produzione elencata nell'allegato II del Regolamento (CE) n. 2848/98, deve rispettare determinati requisiti di qualità, deve essere oggetto di un contratto di coltivazione per la consegna del tabacco ad un'impresa di prima trasformazione.

L'importo massimo dell'aiuto totale nella proposta di regolamento è fissato per Stato membro (tab. 8.36) ed è comprensivo dell'importo che, al 2005 e al 2006, è destinato al finanziamento di azioni di informazione nell'ambito del Fondo comunitario per il tabacco (4% per il primo anno e 5% per il secondo).

Tab. 8.36 - Tabacco - Importo massimo dell'aiuto totale accoppiato (milioni di euro)

	2005	2006
Belgio	0,171	0,085
Germania	11,620	5,810
Grecia	1,383	0,692
Spagna	38,141	19,070
Francia	8,594	4,297
Italia	109,350	54,675
Austria	0,000	0,000
Portogallo	8,458	4,229

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, 2003c

Complessivamente, alla ristrutturazione sarà trasferito poco più del 20% dell'aiuto complessivo per il tabacco, che corrisponde alla differenza tra l'ammontare storico degli aiuti nel periodo di riferimento (955 milioni di euro per l'intera UE) e gli aiuti accoppiati e disaccoppiati proposti. Ciascuno Stato membro dovrà trasferire gli importi corrispondenti alla ristrutturazione dal primo al secondo pilastro della PAC da utilizzarsi secondo le norme previste dal Regolamento (CE) n. 1259/1999.

8.11.3 Le proposte di riforma per il cotone

Le proposte di riforma per l'OCM del cotone prevedono il trasferimento della spesa destinata al sostegno dei produttori nel periodo di riferimento al pagamento unico e al finanziamento di un nuovo aiuto alla produzione. Le somme corrisposte alle imprese di sgranatura, e che non necessariamente sono state trasferite ai produttori, saranno destinate a finanziare la costituzione di organizzazioni interprofessionali e la dotazione per la ristrutturazione, che confluirà nelle misure di sviluppo rurale.

La spesa FEOGA destinata al settore nel periodo 2000-2002 è pari a 803 milioni di euro (tab. 8.37). Da tale importo occorre detrarre 107 milioni di euro che corrispondono alle somme percepite dalle imprese di sgranatura. Di conseguenza, l'importo complessivo destinato al regime di pagamento unico e al nuovo aiuto alla produzione è pari a 695,8 milioni di euro. La proposta prevede di destinare al nuovo aiuto alla produzione, da erogare sotto forma di aiuto per superficie a partire dal 2005⁶⁴, il 40% della dotazione finanziaria a favore dei produttori. L'aiuto dovrà essere fissato ad un livello tale da permettere il proseguimento dell'attività produttiva nelle regioni di produzione. Gli Stati membri dovranno autorizzare le superfici sulle quali è possibile coltivare il cotone e le varietà che possono essere seminate, il tutto nell'ambito di una superficie massima garantita stabilita per Stato membro⁶⁵. L'aiuto ad ettaro sarà dunque pari a 594 euro in Grecia, 898 euro in Spagna e 556 euro in Portogallo.

⁶⁴ L'aiuto ad ettaro dovrà rispettare tutti gli obblighi previsti dal Regolamento (CE) n. 1782/2003 quali condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria.

⁶⁵ La superficie di base nazionale è pari a 384.000 ettari per la Grecia, 85.000 ettari per la Spagna e a 360 ettari per il Portogallo.

Tab 8.37 - Cotone - Suddivisione dell'importo storico di riferimento tra le nuove misure previste dalla proposta di riforma (milioni di euro)

Importo storico di riferimento	803,0
Nuovo aiuto alla produzione	278,5
<i>Grecia</i>	202,0
<i>Spagna</i>	76,3
<i>Portogallo</i>	0,2
Aiuto diretto al reddito	417,3
<i>Grecia</i>	302,4
<i>Spagna</i>	114,5
<i>Portogallo</i>	0,4
Organizzazioni interprofessionali	4,3
Dotazione per la ristrutturazione	102,9
<i>Grecia</i>	82,7
<i>Spagna</i>	20,1
<i>Portogallo</i>	0,1

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, 2003c

Il restante 60% della dotazione finanziaria a favore dei produttori, pari a 417 milioni di euro, confluirà nel regime di pagamento unico. I diritti per produttore dovranno essere calcolati in base alle superfici ammissibili alla coltivazione di cotone nelle campagne dalla 2000/01 alla 2002/03.

Della dotazione finanziaria attualmente riservata alle imprese di sgranatura, una parte, per un importo pari a 4,3 milioni di euro, sarà destinata ad incoraggiare la creazione di organizzazioni interprofessionali costituite da produttori di cotone e almeno una impresa di sgranatura che abbiano come obiettivo il miglioramento della qualità del cotone prodotto. I restanti 102,9 milioni di euro saranno destinati allo sviluppo rurale per sostenere nuovi beneficiari, intraprendere nuove azioni o aumentare il tasso di cofinanziamento nelle zone di produzione del cotone.

Il nuovo regime entrerà in vigore il 1° settembre 2005

8.11.4 Le opzioni di riforma proposte per lo zucchero

Dopo anni di chiusura a qualsiasi cambiamento, anche per l'OCM dello zucchero si paventa a breve una riforma del regime di sostegno. Spingono su questa strada diversi fattori, tra i quali la sua incoerenza rispetto al percorso intrapreso dalla politica agricola comunitaria, gli accordi di liberalizzazione del commercio che diventano sempre più vincolanti per il settore, la carica distorsiva delle esportazioni comunitarie di zucchero (sia quelle sussidiate che quelle non sussidiate) che ostacolano la crescita del settore in alcuni PVS⁶⁶ e, non ultimo, gli effetti attesi dell'iniziativa EBA in termini di liberalizzazione del mercato comunitario.

Il regime europeo dello zucchero è stato oggetto di una valutazione di impatto nella quale sono stati esaminati gli effetti di tre diverse opzioni di riforma (Commissione delle Comunità Europee, 2003d), tenendo presente i vincoli interni ed esterni e dei loro effetti sul risultato complessivo.

⁶⁶ Il regime comunitario di sussidi all'esportazione dello zucchero è stato recentemente posto sotto accusa nell'ambito OMC. Per maggiori informazioni si veda il par. 4.3.4 del capitolo 4.

L'opzione di mantenimento dello "*status quo*" rappresenta lo scenario di riferimento per le opzioni alternative e riguarda la proroga dell'attuale regime di sostegno oltre la scadenza del 2006. Secondo lo studio della Commissione, in tale scenario i prezzi sul mercato comunitario, anche se ridotti per via dei negoziati OMC, rimarrebbero comunque più elevati di quelli mondiali attirando le esportazioni dei paesi meno sviluppati che avranno libero accesso al mercato comunitario dal 2009. La produzione comunitaria, sostenuta dai prezzi garantiti e dalla protezione tariffaria, sarebbe vincolata dal volume delle importazioni preferenziali e dalla riduzione delle esportazioni sussidiate. La conseguenza sarebbe una riduzione della produzione europea e un abbassamento delle quote che interesserebbe tutti i paesi membri, gravando in misura più che proporzionale sulla competitività dei produttori più dinamici. Il risultato finale sarebbe una riduzione delle eccedenze produttive e la scomparsa delle esportazioni sussidiate prodotte entro le quote. I vantaggi della proroga del regime attuale sarebbero il mantenimento della produzione e dei redditi dei produttori, anche se ad un livello più basso di prima; la diminuzione del costo di bilancio; la conservazione degli attuali benefici per i paesi ACP e di quelli che avranno accesso ai mercati comunitari nell'ambito dell'iniziativa EBA. Gli svantaggi sono gli effetti negativi dei quali è accusato il regime attuale: complessità del sistema, distorsioni della concorrenza e ineguaglianze tra produttori; ristrutturazione e miglioramento della competitività rimandati nel tempo; problemi nel mantenimento della produzione comunitaria; il mercato comunitario attrarrebbe importazioni non soggette a restrizioni quantitative a prezzi non competitivi.

La seconda opzione di "*riduzione dei prezzi*" prevede il mantenimento del sostegno ad un prezzo interno ridotto. Secondo la Commissione, questo permetterebbe una contrazione della produzione e delle importazioni e l'abolizione del sistema delle quote nel lungo periodo. La riduzione dei prezzi potrebbe essere compensata dall'introduzione di aiuti diretti al reddito. I vantaggi di questa opzione si possono riassumere in un migliore equilibrio tra domanda ed offerta sul mercato interno; nella riduzione dei prezzi al consumo; in una minore distorsione della concorrenza. Gli svantaggi sono: la necessità di introdurre misure di ristrutturazione e di riconversione; la diminuzione delle entrate per i paesi ACP derivanti dalle loro vendite sul mercato comunitario.

Infine, la terza opzione esaminata è quella della "*liberalizzazione*", che rappresenta lo scenario estremo contrapposto al mantenimento dello *status quo*. Dallo studio emerge che in questo scenario verrebbero aboliti il sistema dei prezzi garantiti e il regime delle quote. I prezzi interni si allineerebbero a quelli mondiali e le esportazioni dei paesi ACP verrebbero rimpiazzate da quelle di paesi più competitivi, quale il Brasile. L'industria europea potrebbe avere difficoltà a rimanere competitiva, con conseguente riduzione della produzione interna di zucchero e di barbabietola e perdita di redditività delle aziende agricole. Effetti devastanti si avrebbero sui redditi dei paesi ACP e di quelli meno avanzati. Sia per i produttori UE che per i produttori dei paesi terzi che beneficiano di accordi preferenziali potrebbero rendersi necessari interventi di riconversione e/o ristrutturazione. Anche in questo scenario è stata esaminata la possibilità di introdurre aiuti diretti che renderebbero l'opzione più praticabile da un punto di vista politico. Un alleviamento degli effetti negativi potrebbe aversi se la liberalizzazione fosse attuata in modo graduale, con un lungo periodo transitorio.

8.12 Le decisioni riguardanti lo sviluppo rurale

8.12.1 Le novità della strategia comunitaria

Agenda 2000 ha rappresentato un ulteriore punto di svolta nella riforma della politica agricola comunitaria. Tuttavia, come il recente dibattito ha messo in evidenza, gli elementi di riforma introdotti nell'impalcatura complessiva della PAC non sono stati così profondi come sarebbe stato necessario.

In particolare, per ciò che riguarda le politiche strutturali e lo sviluppo rurale, la riforma non ha modificato in modo sostanziale due aspetti cruciali di tutta l'impalcatura comunitaria:

- a) in primo luogo, il rafforzamento effettivo dello sviluppo rurale sotto il profilo delle dotazioni finanziarie. Sotto questo profilo l'annunciato processo di riequilibrio tra i due pilastri della PAC a favore dello sviluppo rurale è stato largamente inferiore a quanto annunciato dalla stessa Commissione;
- b) in secondo luogo, il processo di semplificazione delle politiche strutturali, pur apportando indubbi benefici in termini di riduzione del numero di programmi, razionalizzazione del quadro giuridico, migliore distinzione tra gestione e controllo, non ha di fatto risolto pienamente alcuni aspetti cruciali sia nella fase di programmazione che in quella di gestione e controllo degli interventi, soprattutto per ciò che riguarda una più chiara distinzione di responsabilità tra Commissione e Stati membri/Regioni e un maggior decentramento/autonomia nella definizione dei programmi e nella loro attuazione.

Entrambi questi aspetti hanno fortemente condizionato l'esito della programmazione in corso, come viene evidenziato, da un lato, dal dibattito svolto in questi ultimi mesi nel corso del negoziato per la revisione dei programmi (tra Commissione, paesi membri e Regioni) e, dall'altro, dai risultati delle valutazioni intermedie prodotti nella prima metà di quest'anno.

Tutte queste questioni sono state riprese nel corso della revisione di medio termine della PAC che, a seguito della proposta avanzata dalla Commissione nel luglio 2002, ha raggiunto una formulazione definitiva con il testo approvato dal Consiglio Europeo di Lussemburgo nel giugno 2003, nota come Riforma Fischler. Dopo un lungo lavoro di preparazione e di discussione dei testi, solo nel settembre dello stesso anno si è giunti all'approvazione del nuovo Regolamento (CE) n. 1783 del Consiglio, che modifica il testo del Regolamento (CE) n. 1257/1999. Infine, nell'aprile del 2004, dopo un altrettanto laborioso processo di revisione delle norme regolamentari, si è pervenuti alla stesura definitiva del nuovo Regolamento applicativo per lo sviluppo rurale.

Per ciò che attiene alla tematica strutturale e allo sviluppo rurale, la revisione di medio termine era molto attesa perché avrebbe consentito di modificare alcuni dei punti maggiormente critici emersi nel corso della programmazione 2000-2006: la necessità di semplificare in più punti il processo di programmazione e di gestione, di disporre di ulteriori risorse per lo sviluppo rurale, di riorientare le strategie dei programmi ampliando le missioni del FEOGA e dando più spazio alle azioni di sviluppo rurale vero e proprio, il cui peso era stato penalizzato a favore degli interventi di modernizzazione e delle misure agroambientali.

Le direzioni verso cui la revisione di medio termine si è orientata in concreto appaiono le seguenti:

- a) un moderato incremento delle dotazioni di risorse a favore dello sviluppo rurale, finanziato attraverso una riduzione iniziale del 3% annua dei pagamenti diretti (modulazione), a partire dal 2005 e con una progressione dell'1% all'anno, fino ad un massimo del 5% da raggiungere nel 2007 fino al 2012;
- b) un potenziamento degli interventi per la qualità dei prodotti alimentari, da realizzarsi attraverso l'introduzione di forme di incentivazione, per gli agricoltori, a partecipare a sistemi di qualità comunitari e nazionali, nonché di programmi di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari compresi nei sistemi di qualità;
- c) una più rapida diffusione e applicazione nell'agricoltura dell'UE della normativa comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, igiene e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Gli strumenti per il perseguimento di questo obiettivo si identificano sostanzialmente con il sostegno diretto di quegli agricoltori che, adeguandosi alla normativa, sostengono maggiori costi o perdite di reddito nel normale processo produttivo o perché ricorrono a servizi di consulenza aziendale;
- d) una revisione delle norme della programmazione e della gestione dei programmi per introdurre una limitata semplificazione procedurale.

8.12.2 Le modifiche dei regolamenti sullo sviluppo rurale

Il Regolamento (CE) n. 1783/2003, che modifica quello relativo allo sviluppo rurale, consta di una serie di articoli che, in parte, introducono nuove misure rispetto a quelle previste e, per un'altra parte, modificano alcune delle norme già in vigore.

Le nuove misure introdotte concernono:

- il rispetto degli standard comunitari nel campo dell'ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali, sicurezza sul lavoro;
- la qualità alimentare;
- il sostegno dei partenariati locali (misura integrativa nell'ambito dell'articolo 33 del Regolamento (CE) n. 1257/1999).

Le prime due misure ricadrebbero esclusivamente nell'ambito dell'operatività del FEOGA-Garanzia, mentre la terza potrebbe anche essere finanziata dal FEOGA-Orientamento.

Per ciò che riguarda la misura destinata a incentivare il rispetto degli standard, viene previsto un aiuto temporaneo (per 5 anni) e per un ammontare massimo di 10.000 euro annui per azienda per compensare i costi e/o i mancati redditi dovuti all'applicazione della nuova e più severa normativa comunitaria nel campo dell'ambiente, della sanità pubblica, animale e vegetale, del benessere degli animali e della sicurezza sul lavoro. Tale aiuto dovrebbe essere decrescente nel tempo e non riguarda in alcun modo gli investimenti necessari ad affrontare gli adeguamenti ai nuovi standard, che verrebbero invece sostenuti con la misura specifica per gli investimenti aziendali. È previsto inoltre un aiuto per l'uso, da parte dell'azienda, del servizio di consulenza aziendale per un massimo dell'80% del costo del servizio, e comunque per una cifra non superiore a 1.500 euro.

Per consentire la diffusione di tali servizi di consulenza, inoltre, il nuovo regolamento ne incentiva l'avvio con una specifica integrazione di una misura già esistente nell'ambito dell'articolo 33 del Regolamento (CE) n. 1257/1999.

Per ciò che riguarda, invece, la qualità alimentare, viene previsto un sostegno diretto a:

- incentivare gli agricoltori a partecipare, su base volontaria, a programmi comunitari o nazionali riconosciuti, diretti a migliorare la qualità dei prodotti agricoli o dei processi produttivi. In questo caso viene erogato un incentivo annuale (per la durata massima di cinque anni) di importo massimo di 3.000 euro;
- favorire le iniziative delle associazioni di produttori per l'informazione dei consumatori e la promozione e la pubblicità dei prodotti agricoli ottenuti nell'ambito dei programmi di qualità finanziati con la misura precedente. Più in dettaglio, il sostegno alle associazioni viene accordato per azioni che comprendono le fiere, le mostre e la pubblicità attraverso i media, tutte realizzate sul mercato interno. In questo caso, l'incentivo erogabile non può superare il 70% dei costi ammissibili.

L'accezione "prodotti di qualità" viene riferita ai sistemi definiti nell'ambito delle DOP e IGP (Regolamento (CE) n. 2081/1992), delle attestazioni di specificità (Regolamento (CE) n. 2082/1992), dei prodotti biologici (Regolamento (CE) n. 2092/91), dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (Regolamento (CE) n. 1493/99), nonché di sistemi di qualità nazionali che devono rispettare determinati requisiti.

Le misure destinate alle aree rurali sono integrate, come già sottolineato, con una nuova misura di sostegno dei partenariati locali, in particolare delle spese di informazione, animazione e gestione di un partenariato simile a quelli costituiti nell'ambito del LEADER. Si tratta di una misura che la Commissione ha introdotto per favorire la diffusione dell'approccio LEADER

anche nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale del mainstream. Questa innovazione del regolamento prende atto, in sostanza, del fatto che in alcuni paesi l'approccio LEADER ha cominciato a estendersi anche oltre gli stretti confini dell'Iniziativa Comunitaria.

Nel nuovo regolamento la Commissione ha introdotto anche l'opportunità di offrire un sostegno alle imprese, nell'ambito delle misure agroambientali, per migliorare il benessere degli animali per pratiche che vadano oltre la normale buona pratica di allevamento. Sempre con riferimento alle misure agro-ambientali, è da sottolineare un aumento del tasso di cofinanziamento comunitario del 10% sia nelle zone dell'Obiettivo 1 (fino ad un massimo dell'85%) sia nelle altre aree (fino ad un massimo del 60%). Tuttavia, mentre in precedenza il cofinanziamento comunitario era fissato ad un determinato livello, in questa modifica si introduce anche un massimale, consentendo quindi agli Stati membri di modulare gli aiuti entro questo tetto massimo.

Altre modifiche di ordine minore riguardano le misure per la formazione, la forestazione, l'indennità compensativa.

Nel complesso, fatta eccezione per le due nuove misure (rispetto delle norme e qualità), la portata delle modifiche introdotte con la riforma appare alquanto limitata. Ciò è giustificato dalla preoccupazione della Commissione di non alterare le regole del gioco nel momento in cui i piani di sviluppo rurale e i programmi operativi sono entrati nella fase di piena attuazione. Va notato, però, che le modifiche introdotte sono notevolmente inferiori anche alle richieste formulate dagli Stati membri nel corso del dibattito sviluppatosi attorno alla revisione di medio termine a Bruxelles in molteplici riunioni del Comitato STAR.

E veniamo infine alle modifiche introdotte nel campo della semplificazione procedurale.

Nel dibattito che ha accompagnato la revisione dei regolamenti, l'esigenza di una semplificazione procedurale è stata segnalata da tutte le delegazioni dei paesi membri ed è stata accompagnata anche da una consistente azione politica di alcune delegazioni sulla stessa Commissione. Ad esempio, va sottolineata la presa di posizione esplicita della Francia, uno dei paesi più influenti nel contesto comunitario, attraverso la presentazione di un documento di proposta. Tale documento è stato condiviso formalmente da gran parte degli altri paesi.

Le principali questioni in tema di semplificazione concernevano sostanzialmente tre aspetti:

- la modifica dei programmi in itinere. In questo caso, l'esigenza era di una maggiore elasticità nella riprogrammazione e una dose maggiore di responsabilità agli Stati membri, senza la preventiva e formale approvazione della Commissione europea;
- la gestione del piano finanziario. A questo proposito, alcuni paesi membri a struttura federale o regionale ponevano fortemente l'esigenza di una gestione finanziaria nazionale, pur in presenza di programmi regionali, che consentisse formalmente compensazioni interne tra programmi e misure in relazione al grado di avanzamento finanziario;
- infine, l'introduzione di deroghe nel caso di regimi di aiuto di trascurabile entità finanziaria (con l'estensione del cosiddetto regime de minimis anche nel caso dell'agricoltura).

A fronte di queste esigenze, la risposta della Commissione si è rivelata, per così dire, piuttosto tiepida, talché le modifiche regolamentari introdotte non consentono di affermare che vi sia stata una netta inversione di tendenza sul tema della semplificazione procedurale. La forte resistenza manifestata dalla Commissione è stata giustificata formalmente dalla necessità di non alterare in modo sostanziale le regole del gioco nel momento in cui l'attuazione dei programmi era già in corso, alterazione che avrebbe costretto i vari paesi membri e le regioni ad una revisione troppo pervasiva degli interventi già approvati.

8.12.3 Implicazioni per i programmi italiani

La nuova strategia che emerge dalla riforma delle politiche di sviluppo rurale tende a mettere a disposizione delle Regioni nuovi strumenti che possano arricchire la programmazione in corso del Piano di sviluppo rurale (in quanto si tratta quasi esclusivamente di misure finanziabili a titolo del FEOGA-Garanzia), nonché quella che caratterizzerà il periodo 2007-2013. Tuttavia, va sottolineato che, nella definizione della strategia di intervento regionale per i prossimi anni (2004-2006), il processo di revisione descritto pone anche i seguenti vincoli rilevanti:

- a) la dotazione di risorse finanziarie che scaturirà dalla modulazione appare largamente inadeguata e comunque insufficiente a fronte delle necessità di un potenziamento effettivo dei piani di sviluppo rurale;
- b) il mantenimento delle nuove risorse nell'ambito del FEOGA-Garanzia rende praticamente impossibile una loro utilizzazione sinergica con gli altri Fondi strutturali nell'ambito del POR e quindi ne riduce l'impatto potenziale. L'utilizzazione delle risorse finanziarie che provengono dalla modulazione appare particolarmente penalizzante proprio per le regioni con maggiori problemi di sviluppo (Obiettivo 1). Ciò perché in queste regioni gran parte delle misure per lo sviluppo rurale rientrano nella programmazione del FEOGA-Orientamento. Ciò implica che le risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale possono contribuire a finanziare solo quattro delle 22 misure del Regolamento (CE) n. 1257/1999, mentre nelle altre regioni la possibilità di scelta delle priorità di intervento è la più ampia possibile. Ciò comporta anche che l'impalcatura costruita a Berlino per la programmazione dello sviluppo rurale mal si adatta al potenziamento del secondo pilastro della PAC. Questa considerazione ha trovato concordi diversi paesi europei che, come il nostro, attribuiscono una forte rilevanza alle regioni dell'Obiettivo 1: Spagna, Portogallo, Germania. Queste regioni hanno richiesto esplicitamente un adattamento del meccanismo di programmazione per ovviare alla ingiustificata discriminazione nei confronti delle regioni più deboli. Ciò nella convinzione che un potenziamento del secondo pilastro è possibile solo se ammette l'utilizzazione di tutti gli strumenti di intervento previsti dal regolamento. Su tale punto la posizione della Commissione è stata sempre in linea con il mantenimento dello *status quo*;
- c) le nuove risorse provenienti dalla modulazione possono essere utilizzate anche, in linea di principio, per aumentare il tasso di cofinanziamento comunitario. In particolare ciò è vero per le misure agroambientali. Ciò non è più vero, invece, se le stesse risorse vengono utilizzate per le altre due opzioni: finanziare le nuove misure oppure aumentare la dotazione finanziaria delle misure esistenti e/o finanziare un numero maggiore di beneficiari. In questi casi, infatti, alla quota comunitaria si dovrebbe aggiungere anche quella nazionale nei limiti previsti dalla programmazione nelle diverse regioni. Da questo punto di vista la posizione di diversi paesi, in un momento di acuta difficoltà della finanza pubblica, è quella di evitare che il potenziamento del secondo pilastro si traduca in un aggravio finanziario per il bilancio nazionale;
- d) l'inserimento nel Piano di sviluppo rurale delle nuove misure di incentivazione della qualità e dell'adeguamento alla normativa comunitaria in materia di ambiente, igiene e benessere animale e sicurezza sul lavoro appare oltremodo difficile in Italia, in uno scenario in cui le risorse a favore dello sviluppo rurale non aumentano in modo significativo, quale è quello che si delinea nei prossimi anni. Né appare realistico ridurre le dotazioni attuali delle misure già esistenti nel PSR a favore delle nuove misure, in quanto tali dotazioni risultano quasi totalmente impegnate a fronte delle numerose domande pervenute per il periodo 2000-2006;
- e) la riforma sottovaluta l'esigenza di rivedere sostanzialmente il Regolamento (CE) n. 1257/1999 per ciò che riguarda le misure di diversificazione produttive e dei servizi, comprese nell'articolo 33 dello stesso regolamento. Ciò riduce la portata innovativa dei richiami al concetto di multifunzio-

nalità, che pure ispira la visione dell'agricoltura europea. Scarsa attenzione è assegnata all'esigenza di ampliare la portata delle misure comprese nell'articolo 33, includendo ad esempio una attenzione verso l'incentivazione delle energie alternative, della ricerca, dell'assistenza tecnica alle imprese, dell'assistenza tecnica ai programmi di sviluppo rurale. Su questa posizione sono stati concordi diversi importanti paesi, quali la Germania, il Regno Unito e l'Austria;

- f) infine, la revisione dei regolamenti sullo sviluppo rurale non ha promosso in modo significativo quel processo di semplificazione procedurale che, sia pure parzialmente, era stato avviato da Agenda 2000, lasciando così inalterate le problematiche evidenziate in precedenza.

