

IL FUTURO DELLA PAC DOPO L'HEALTH CHECK

A cura di Fabrizio De Filippis



Interventi di:

**Gabriele Canali, Mario Catania, Antonio Cioffi, Alessandro Corsi,
Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, Roberto Henke, Paolo Magaraggia,
Franco Pasquali, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Pietro Sandali,
Luca Salvatici, Roberta Sardone, Margherita Scoppola, Franco Sotte**

GRUPPO



Quaderni

GRUPPO



IL FUTURO DELLA PAC DOPO L'HEALTH CHECK

A cura di Fabrizio De Filippis

Interventi di:

Gabriele Canali, Mario Catania, Antonio Cioffi, Alessandro Corsi,
Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, Roberto Henke, Paolo Magaraggia,
Franco Pasquali, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Pietro Sandali,
Luca Salvatici, Roberta Sardone, Margherita Scoppola, Franco Sotte

Editing:

Pamela De Pasquale

**Atti del workshop tenuto a Palazzo Rospigliosi
Roma, 26 novembre 2008**

EDIZIONI TELLUS

Foto di copertina Newimage®

Stampato nel mese di febbraio 2009
Tutti i diritti riservati
© Edizioni Tellus

INDICE

Premessa

Fabrizio De Filippis pag. 5

Relazioni introduttive

L'Health check della Pac: uno sguardo d'insieme
Fabrizio De Filippis pag. 9

Interventi di mercato e quote latte dopo l'Health check
Gabriele Canali pag. 29

L'articolo 68 e le possibili opzioni nazionali
Angelo Frascarelli pag. 43

La regionalizzazione nell'Health check della Pac
Maria Rosaria Pupo D'Andrea pag. 65

La terapia dell'Health check per modulazione e sviluppo rurale
Franco Sotte pag. 77

Dibattito

Franco Pasquali pag. 95

Mario Catania pag. 98

Roberto Henke e Roberta Sardone pag. 103

Luca Salvatici pag. 113

Margherita Scoppola pag. 116

Antonio Cioffi pag. 119

Paolo Magaraggia pag. 122

Alessandro Corsi pag. 124

Conclusioni

Pietro Sandali pag. 127

Appendice

Health check: principali riferimenti ai nuovi testi giuridici

<i>Paolo Magaraggia</i>	pag. 131
1. La modulazione e nuove sfide per lo sviluppo rurale	pag. 132
2. Limite minimo	pag. 137
3. Misure di mercato	pag. 139
4. Disaccoppiamento	pag. 145
5. Diritti all'aiuto	pag. 155
6. Forfettizzazione	pag. 158
7. Sostegno specifico	pag. 161
8. Attuazione dei pagamenti diretti nei nuovi stati membri	pag. 169
9. Semplificazione della condizionalità	pag. 170
10. Modifiche alla politica di sviluppo rurale	pag. 172

PREMESSA

Il 20 novembre 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto il compromesso politico sulla cosiddetta “verifica dello stato di salute” (*Health check*) della Pac, a coronamento di un dibattito innescato dal documento di riflessioni iniziali della Commissione e successivamente alimentato dalle proposte operative del maggio dello stesso anno. Successivamente, il 19 gennaio del 2009, il pacchetto di decisioni relativo all'*Health check* è stato tradotto in modifiche dei regolamenti di base della Pac. In particolare, le novità legislative sono le seguenti:

- il Reg. Ce 72/2009 che modifica, tra gli altri, il Reg. 1234/2007 sull'Ocm unica;
- il Reg. Ce 73/2009 sui regimi di sostegno, che sostituisce il cosiddetto Regolamento orizzontale (Reg. Ce 1782/2003);
- il Reg. Ce 74/2009 che modifica il Reg. 1698/2005 sullo sviluppo rurale;
- la decisione del 19 gennaio 2009, che modifica la decisione 2006/144 relativa agli orientamenti comunitari sullo sviluppo rurale.

A differenza di quanto avvenne nel 2003, quando la revisione di medio termine di Agenda 2000 si trasformò in una riforma molto profonda della Pac, l'*Health check* è rimasto nei limiti che la Commissione aveva indicato: una operazione di verifica e di aggiustamento di metà percorso, volta a completare in modo coerente la riforma Fischler e a consolidare la cornice normativa in cui si evolveranno le politiche agricole fino al 2013.

Il Gruppo 2013 ha seguito con grande attenzione la nascita e il percorso dell'*Health check*, guardando ad esso in un'ottica di lungo periodo, come l'occasione per preparare la Pac ad affrontare il successivo dibattito sul futuro delle politiche europee, destinato a partire tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010, in margine al negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013.

Il lavoro del Gruppo su questo fronte è iniziato con un *workshop* organizzato nel luglio del 2007, significativamente intitolato *Oltre il 2013, il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, in cui le possibili opzioni che allora erano sul tavolo della verifica dello stato di salute venivano discusse rispetto alla loro capacità di rendere la Pac più credibile e sostenibile in un orizzonte di lungo periodo: appunto, oltre il 2013. Successivamente il Gruppo è intervenuto nel merito del dibattito sull'*Health check*, sia con un *workshop* e un successivo quaderno dedicato all'analisi delle proposte

iniziali presentate dalla Commissione nel Novembre del 2007 (*L'Health check della Pac: una valutazione delle prime proposte della Commissione*), sia con una serie di contributi dei singoli membri del Gruppo su questioni specifiche.

Anche il volume che qui presentiamo parte da un *workshop* – basato sulla consueta formula che mette a confronto studiosi e addetti ai lavori – tenuto il 26 novembre del 2008, immediatamente dopo la conclusione del negoziato sull'*Health check*. Sono stati discussi in quella sede i punti più qualificanti del pacchetto di decisioni finali dell'*Health check*, con esplicito riferimento alla loro carica innovativa e alla loro capacità di preparare la Pac alle sfide del futuro: la liquidazione delle misure di mercato più distorsive della vecchia Pac, comprese l'abolizione del *set aside* e delle quote latte, il completamento del percorso di disaccoppiamento del sostegno accordato agli agricoltori europei, la modulazione ed il relativo travaso di fondi dal I al II pilastro della Pac, la cosiddetta regionalizzazione dei pagamenti disaccoppiati, il sostegno specifico previsto dall'Art.68 del nuovo regolamento sui regimi di sostegno, che sostituisce l'Art.69 del vecchio regolamento orizzontale.

Come traspare dai contributi qui riportati, il *workshop* è stato ricco di spunti interessanti e ha offerto, pur evidenziando luci ed ombre, una valutazione dell'*Health check* complessivamente positiva. Nel dare alle stampe questo volume che raccoglie i materiali rivisti dagli autori, speriamo che esso possa risultare utile a chi segue le vicende della Pac: sia per fare il punto sul significato delle modifiche introdotte dall'*Health check*, sia per indicare le principali questioni destinate ad alimentare il dibattito che nei prossimi anni impegnerà studiosi e *policy makers*.

Roma, 12 febbraio 2009

Fabrizio De Filippis
(*Coordinatore del Gruppo 2013*)

RELAZIONI INTRODUTTIVE



L'HEALTH CHECK DELLA PAC: UNO SGUARDO D'INSIEME

Fabrizio De Filippis*

IL PERCORSO DELL'HEALTH CHECK

Le proposte iniziali del novembre 2007

Il 20 novembre 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto il compromesso finale sulle modifiche da introdurre nella politica agricola comunitaria (Pac) a coronamento del dibattito – iniziato esattamente un anno prima – sulla verifica del suo “stato di salute”, il cosiddetto *Health check* della Pac.

È opportuno ricordare che l'*Health check* era un passaggio intermedio esplicitamente previsto nel percorso di assestamento della riforma Fischler del 2003, per valutare il suo stato di applicazione e l'eventuale necessità di apportarvi qualche modifica in corso d'opera. Si tratta, dunque, di un atto dovuto, con cui la Commissione ed il Consiglio sono stati chiamati a rispondere ad una serie di quesiti posti dalle clausole di riesame inserite nell'accordo che aveva varato la riforma, successivamente inglobate nei suoi regolamenti applicativi (De Filippis, 2008a). Al di là dei contenuti tecnici dell'*Health check*, l'aspetto che lo ha reso politicamente significativo è che esso cade immediatamente prima del dibattito sulla verifica del bilancio dell'Unione che inizierà, appunto, nel 2009, in ossequio ad una esplicita richiesta in tal senso fatta dal Consiglio dell'Ue. Più precisamente, sulla base dell'accordo interistituzionale del maggio 2006, successivo al negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-13 concluso nel dicembre 2005, la Commissione è stata invitata a “procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'Ue, compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009”¹.

In base a tale agenda, il 20 novembre 2007 la Commissione aveva pre-

* Dipartimento di Economia, Università degli studi Roma Tre (defilipp@uniroma3.it). L'autore desidera ringraziare Angelo Frascarelli e Maria Rosaria Pupo D'Andrea per le loro utili osservazioni critiche. Questo lavoro è frutto di una ricerca che beneficia del sostegno finanziario del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Programma di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale 2007 su “Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato Wto”).

¹ Come ricorda il documento di consultazione pubblica sulla revisione di bilancio pubblicato nel settembre 2007 (Commissione Ce, 2007a), tale richiesta è contenuta nella Dichiarazione n.3 allegata all'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, GU C 139 del 14.6.2006.

sentato una prima comunicazione intitolata *In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della Pac riformata* (Commissione Ce 2007b), un documento sintetico che aveva lo scopo di avviare il dibattito sull'*Health check*, individuando le principali questioni di cui discutere e gli obiettivi da perseguire. In questo documento, come nei successivi, la Commissione ha sempre tenuto a sottolineare la portata limitata dell'operazione: non a caso ha sempre parlato di semplice "verifica dello stato di salute" e non di "revisione" della Pac, confinando la discussione all'opportunità di modificare alcuni strumenti, senza proporre una nuova riforma radicale dell'impianto delle politiche agricole dell'Ue. La precisazione era d'obbligo per rassicurare i Paesi e gli *stakeholders* interessati alla evoluzione della Pac che stavolta la Commissione non aveva in mente di riproporre un percorso simile a quello del 2002-03, quando il passaggio annunciato come semplice "revisione di medio termine" di Agenda 2000 si tradusse in quella vera e propria rivoluzione che è stata la riforma Fischler del 2003 (De Filippis, 2004).

In questo spirito, sulla base di una valutazione positiva dei primi risultati raggiunti con la riforma Fischler e della conseguente opportunità di consolidarne ed estenderne la portata innovativa, il documento iniziale della Commissione introduceva la verifica dello stato di salute della Pac come un'occasione per dare risposta a tre quesiti di fondo (Commissione Ce 2007b, p. 3).

1. "Come rendere il regime di pagamento unico più efficace, efficiente e semplice?
2. Come fare in modo che gli strumenti di sostegno del mercato, originariamente concepiti per una Comunità di sei Stati membri, siano ancora validi nell'Ue a ventisette e in un mondo sempre più globalizzato?
3. Come affrontare le nuove sfide, dai cambiamenti climatici allo sviluppo dei biocarburanti e alla gestione delle risorse idriche, nonché quelle preesistenti come la biodiversità, assumendo nuovi rischi e nuove opportunità?"

Prescindendo dalle modalità e dalla diversa efficacia con cui tali quesiti venivano affrontati nel documento del novembre 2007, gli obiettivi concreti che la Commissione si era posta nel lanciare il dibattito sull'*Health check* si possono schematicamente riassumere come segue (De Filippis 2008a).

- Liberare la Pac dai residui del passato e dai suoi strumenti più distorsivi, specie in riferimento alle tradizionali misure di sostegno e stabilizzazione dei prezzi e di controllo della quantità prodotta, cui per anni si è affidata la vecchia politica dei mercati agricoli.
- Completare la riforma del 2003 (applicata nei primi anni con velocità e modalità molto differenziate nei diversi Stati membri) e consolidare i suoi elementi più qualificanti (in particolare, il disaccoppiamento del

sostegno) come risultati acquisiti in via definitiva e, dunque, come punti di non ritorno.

- Fare qualche passo avanti significativo sul fronte della modalità di applicazione dei nuovi strumenti introdotti con la riforma Fischler: in particolare, la “regionalizzazione” del pagamento unico disaccoppiato²; il rafforzamento della cosiddetta modulazione obbligatoria³; una maggiore flessibilità e incisività dei pagamenti supplementari previsti dall’Art.69 del regolamento orizzontale⁴.
- Più in generale, sondare nel concreto gli atteggiamenti dei diversi Stati membri sul futuro della Pac e la loro disponibilità a continuare con coerenza il percorso intrapreso con la riforma Fischler, per iniziare a delineare una strategia di più lungo periodo con cui preparare l’agricoltura e le politiche agricole europee ad affrontare il negoziato sulle nuove prospettive finanziarie per il periodo successivo al 2013.

Le proposte operative del maggio 2008

Come spesso accade nelle fasi iniziali del dibattito politico, nelle reazioni al documento della Commissione del novembre 2007 ha prevalso un approccio difensivo e conservatore. La maggioranza dei Paesi, con la Francia in testa, ha sottolineato con forza la necessità di evitare modifiche troppo incisive, per non turbare l’assetto della Pac faticosamente deciso pochi anni prima ed ancora non del tutto metabolizzato dagli agricoltori europei e, dunque, rinviando al dopo 2013 qualunque cambiamento significativo. Altrettanto guardinghe, orientate ad un posizionamento volto alla sostanziale conservazione dello *status quo* fino al 2013, sono state le reazioni delle rappresentanze degli interessi del mondo agricolo: sia sul fronte comunitario (Copa-Cogeca, 2008)

² La “regionalizzazione” è un’opzione che era stata offerta agli Stati membri come modalità di applicazione del disaccoppiamento previsto dalla riforma del 2003, in base alla quale i pagamenti potevano essere calcolati sulla base di titoli per ettaro uguali per tutte le aziende ricadenti in una stessa “regione”. La regionalizzazione è stata adottata solo da Germania, Inghilterra e Finlandia e in forma “ibrida” da Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Irlanda del Nord. Tutti gli altri Paesi hanno invece preferito affidarsi al metodo “storico”, con cui i titoli sono stati calcolati e assegnati sulla base degli importi ricevuti nel periodo 2000-2002. Sul significato e le possibili implicazioni della regionalizzazione si vedano i contributi di Anania, 2008; Anania, Tenuta, 2008; Pupo D’Andrea, 2008.

³ La modulazione obbligatoria consiste nella riduzione degli aiuti diretti del I pilastro della Pac, attuata con criteri di progressività, e il travaso delle relative risorse finanziarie alle politiche di sviluppo rurale (II pilastro).

⁴ L’articolo 69 del Reg.1782/2003 accordava agli Stati membri la facoltà di utilizzare fino al 10% del massimale nazionale per aiuti diretti per finanziare pagamenti supplementari (anche in forma accoppiata) agli agricoltori che si impegnano in “tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l’ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli” (De Filippis, Frascarelli, 2007).

che nazionale (Senza Autore, 2008a e 2008b), anche se con qualche significativa eccezione⁵.

Nonostante ciò la Commissione, pur tenendo fede ai suoi propositi di moderazione di cui si è detto, nel maggio del 2008 ha tradotto il proprio documento iniziale in una serie di proposte alquanto incisive di modifica dei tre regolamenti di base della Pac: si tratta del Reg.1782/2003 (il cosiddetto regolamento orizzontale introdotto con la riforma Fischler); del Reg.1234/2007 riguardante l'Ocm unica; e del Reg.1698/2005 riguardante lo sviluppo rurale.

Più in particolare, pur attenuando alcuni degli aspetti innovativi presenti nel documento iniziale, il pacchetto operativo proposto dalla Commissione nel maggio 2008 contiene una serie di elementi qualificanti, che possono riassumersi nei seguenti cinque punti.

1. Definitivo smantellamento delle misure di mercato più distorsive della vecchia Pac, con esplicito riferimento al *set aside*, ai regimi di intervento basati su prezzi minimi garantiti, ai sussidi all'*export* e, soprattutto, al regime delle quote di produzione nel settore del latte.
2. Consolidamento del processo di disaccoppiamento totale dei pagamenti diretti, oggi ben lungi dall'essere completato, con l'individuazione di poche eccezioni *ad hoc*, quali ad esempio gli aiuti alle vacche nutrici per il sostegno dell'allevamento estensivo di collina e di montagna.
3. Spinta verso la regionalizzazione del pagamento unico aziendale, per superare una situazione alla lunga insostenibile, in cui soggetti del tutto simili – sia nello *status* che nei comportamenti – ricevono pagamenti disaccoppiati fortemente differenziati, in quanto calcolati sulla base di parametri storici, riferiti ad un passato sempre più lontano.
4. Potenziamento e revisione dei pagamenti supplementari previsti dall'Art.69 del vecchio regolamento orizzontale, per ampliare il ventaglio di strumenti a disposizione degli Stati membri e per incentivare una loro applicazione più selettiva rispetto al passato⁶.
5. Rafforzamento della modulazione obbligatoria, sia per aumentare la dotazione finanziaria del II pilastro da destinare alle “nuove sfide” (cambiamento climatico, bioenergie, difesa della biodiversità, gestione delle acque), sia per rendere più equo il sistema del pagamento unico aziendale, imponendo una riduzione proporzionalmente maggiore dei pagamenti di ammontare più elevato.

⁵ Ci si riferisce alla posizione della Coldiretti che anche in questa circostanza ha confermato la sua disponibilità a sostenere la continuazione del processo di cambiamento innescato con la riforma del 2003, specie sul versante del disaccoppiamento del sostegno.

⁶ Sull'applicazione particolarmente deludente che l'Italia ha fatto di questo strumento all'indomani della riforma Fischler, si veda il contributo di De Filippis, Frascarelli (2007).

Per capire l'evoluzione successiva alla presentazione del pacchetto di proposte operative della Commissione del maggio 2008 e per interpretare l'esito finale del percorso che nel novembre 2008 ha portato alle decisioni finali sull'*Health check*, è utile ricordare due circostanze.

Da un lato, la crisi dei mercati agricoli mondiali, che tra la seconda metà del 2007 ed i primi mesi del 2008 ha visto una crescita senza precedenti dei prezzi agricoli e che ha raggiunto i suoi massimi immediatamente prima dell'estate; dall'altro, a fine giugno 2008, il passaggio alla Francia del secondo semestre di presidenza dell'Unione Europea, alla fine del quale era prevista la conclusione del negoziato sull'*Health check* e la decisione finale su di esso da parte del Consiglio.

Riguardo al primo punto, su cui si è accumulata rapidamente una vasta letteratura⁷, non c'è dubbio che la situazione di alti prezzi e di relativa penuria sui mercati agricoli mondiali ha condizionato il dibattito sul futuro della Pac e, dunque, il percorso dell'*Health check*. Come è stato osservato in altra sede (De Filippis, Salvatici, 2008), tale condizionamento è stato tutt'altro che obiettivo, con evidenti tentativi di strumentalizzazione della crisi dei prezzi agricoli, spesso evocata come argomento a favore di tesi diametralmente opposte: da un lato, infatti, c'è stato chi ha visto nella situazione di alti prezzi una buona occasione per smantellare tutte le politiche di sostegno all'agricoltura, approfittando di una fase in cui gli agricoltori dei Paesi sviluppati, gratificati dalle alte quotazioni del mercato, avevano minori argomenti per difendere lo *status quo*; sul fronte opposto, al contrario, c'è stato chi ha utilizzato l'emergenza prezzi come la dimostrazione della necessità di non mettere in soffitta i tradizionali strumenti di sostegno e stabilizzazione dei mercati in un settore strategico, dove una eccessiva fluttuazione dei prezzi può portare a conseguenze drammatiche in termini di (in)sicurezza alimentare.

In ogni caso, al di là delle strumentalizzazioni con cui è stata spesso tirata in ballo, la crisi dei prezzi ha conferito grande centralità al dibattito sull'agricoltura e sulle politiche ad essa destinate, sia in termini di obiettivi da perseguire che di strumenti da utilizzare. In particolare, non c'è dubbio che nel dibattito interno all'Unione europea la crisi dei prezzi ha dato molti buoni argomenti in favore di alcune delle proposte più qualificanti dell'*Health check*: ad esempio, lo smantellamento delle misure di controllo della produzione, quali *set aside* e quote di produzione; ma anche il completa-

⁷ Si vedano, tra gli altri, Commission of European Communities 2008a e 2008b, De Filippis 2008b, De Filippis, Salvatici 2008, Fao 2008, Oecd-Fao 2008, Tangermann 2008, Trostle 2008, Vaciago 2008, von Braun 2007, nonché i numerosi contributi raccolti in De Filippis 2008c.

mento del processo di disaccoppiamento del sostegno dalla quantità e dal tipo di prodotto, un passaggio necessario a ridurre molte delle distorsioni nel meccanismo di formazione dei prezzi agricoli e, soprattutto, destinato ad aumentare la capacità di pronta risposta degli agricoltori ai segnali del mercato.

Riguardo al secondo punto prima richiamato, il fatto che la fase finale del negoziato sull'*Health check* sia stata gestita dalla presidenza francese ha certamente influito sul risultato finale. Secondo una lettura fin troppo banale, essendo la Francia il Paese che più di ogni altro ha sempre difeso la Pac anche nei suoi aspetti più tradizionali e che in genere ha lavorato per il mantenimento dello *status quo* o comunque per rallentare i processi di riforma, la sua presidenza avrebbe contribuito a ridurre di molto la potenziale carica innovativa dell'*Health check*. Certamente questo elemento ha contato, se non altro nel rassicurare fin dall'inizio le forze più preoccupate dagli elementi innovativi delle proposte iniziali della Commissione sul fatto che il pacchetto relativo all'*Health check* era, per così dire, in buone mani e che sarebbe stato gestito con la dovuta cautela: in altre parole, sotto la presidenza francese l'*Health check* non sarebbe mai potuto diventare il cavallo di Troia con cui far passare una nuova riforma radicale della Pac, come era avvenuto in occasione della revisione di medio termine di Agenda 2000.

A ben guardare, tuttavia, il ruolo della presidenza francese ha finito per essere un elemento favorevole ad una decisione finale sull'*Health check* di profilo non troppo basso, per almeno tre ordini di motivi. Primo, perché il Paese che detiene la presidenza ha per definizione un ruolo di mediazione e ciò ha sottratto al fronte anti-riforma la Francia come tradizionale leader delle posizioni conservative. Secondo, perché se è vero che rispetto agli interessi agricoli la Francia è la Francia, è anche vero che Sarkozy non è Chirac; ed inoltre alla sua prima esperienza di presidenza dell'Unione aveva tutto l'interesse politico ad ottenere un risultato significativo, nei tempi previsti dall'iter decisionale. Terzo, perché chiudere con un risultato troppo minimalista o addirittura rinviare le decisioni avrebbe significato consegnare tutto il dossier sulla futura Pac al dibattito sul bilancio dell'Unione, ben più insidioso per gli interessi agricoli. Molto meglio, invece, è stato per la Francia accettare una dose ragionevole ma non eccessiva di cambiamento, sufficiente a rendere un po' più difendibile la Pac ma non tale da renderla troppo indigesta per i propri gruppi di interesse agricoli; e comunque caratterizzata dalla possibilità offerta agli Stati membri – prima tra tutti, ovviamente, la stessa Francia – di gestire in modo flessibile ed in linea con le esigenze nazionali alcune delle novità introdotte dall'*Health check*.

LE DECISIONI FINALI DEL NOVEMBRE 2008

Il compromesso finale relativo all'*Health check* raggiunto dal Consiglio il 20 novembre 2008 e successivamente tradotto in modifiche ai regolamenti di base della Pac⁸, consiste in un pacchetto di decisioni che riguardano i seguenti punti:

- Modulazione obbligatoria
- Quote latte
- Misure di mercato
- Disaccoppiamento
- Regionalizzazione
- “Sostegno specifico” (Art.69 del regolamento orizzontale)
- Altre misure

Richiamiamoli brevemente, rinviando ai contributi che seguono per analisi di maggior dettaglio.

Modulazione obbligatoria

Il tasso di modulazione obbligatoria, ossia la riduzione percentuale degli aiuti diretti del I pilastro, attualmente pari al 5%, raddoppierà in 4 anni, arrivando al 10% nel 2012: l'aumento sarà pari al 2% nel 2009 ed all'1% nei tre anni successivi. Inoltre i beneficiari che ricevono pagamenti per un ammontare superiore a 300.000 euro subiranno, oltre tale soglia, un ulteriore taglio del 4%.

I fondi derivanti dall'*aumento* della modulazione obbligatoria resteranno allo Stato membro in cui sono prelevati e confluiranno nel II pilastro, con un tasso di cofinanziamento comunitario pari al 75% – dunque maggiore rispetto a quello normalmente previsto per le politiche di sviluppo rurale – che sale al 90% per le regioni dell'Obiettivo Convergenza: in altre parole, ai fondi aggiuntivi derivanti dall'aumento del tasso di modulazione deciso con l'*Health check* gli Stati membri dovranno aggiungere una quota nazionale più bassa, pari al 25%, che scende al 10% per le regioni dell'Obiettivo Convergenza.

I fondi rastrellati con la modulazione addizionale sono finalizzati alle “nuove sfide” a suo tempo indicate nelle proposte della Commissione sull'*Health check*: cambiamento climatico, bioenergie, biodiversità, gestione

⁸ Le novità normative derivanti dall'*Health check*, definitivamente approvate il 19 gennaio 2009, sono le seguenti:

- il Reg. Ce 72/2009 che modifica, tra gli altri, il Reg. 1234/2007 sull'Ocm unica;
- il Reg. Ce 73/2009 sui regimi di sostegno, che sostituisce il 1782/2003 (il cosiddetto Regolamento o-rizzontale);
- il Reg Ce 74/2009 che modifica il Reg. 1698/2005 sullo sviluppo rurale
- La decisione del 19 gennaio 2009, che modifica la decisione 2006/144 relativa agli orientamenti co-munitari sullo sviluppo rurale

risorse idriche; a tali “sfide”, nella ricerca di un compromesso, il Consiglio ha aggiunto le misure di accompagnamento per il settore lattiero e le misure per l’innovazione, che dunque saranno anch’esse finanziabili nell’ambito del II pilastro con le risorse aggiuntive provenienti dalla nuova modulazione.

Misure di mercato

Come era largamente previsto, è stata confermata l’abolizione del *set aside* obbligatorio come strumento di controllo della produzione, rinviando alle norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali ed alle misure del II pilastro il compito di assicurare il mantenimento degli effetti ambientali positivi associati al riposo delle terre.

Ancora più importante è stata la decisione di confermare il significativo alleggerimento del sistema di intervento sui mercati, con l’esplicito obiettivo di trasformarlo da garanzia di sbocco sicuro per il collocamento del prodotto ad una semplice rete di sicurezza, che scatta solo in situazioni di vera emergenza. Più in particolare:

- l’intervento è stato abolito per le carni suine, mentre è di fatto congelato per grano duro, riso e cereali foraggieri (mais, orzo, sorgo), con l’imposizione di limiti quantitativi pari a zero;
- per i formaggi è stato soppresso l’aiuto allo stoccaggio privato;
- per grano tenero panificabile, latte scremato in polvere e burro, l’intervento è mantenuto, ma limitato a massimali prefissati (3 milioni di tonnellate per il grano, 109.000 tonnellate per il latte e 30.000 tonnellate per il burro); oltre tali soglie l’intervento potrà essere attivato a discrezione della Commissione, con un sistema di gare e dunque senza la garanzia di un prezzo minimo.

Quote latte

Le decisioni finali hanno confermato la proposta della Commissione di aumentare progressivamente, fino al 5%, le quote di produzione del latte (in misura dell’1% all’anno dal 2009 al 2013), in vista della loro definitiva abolizione al 31 marzo 2015.

L’Italia ha ottenuto che l’intero aumento della propria quota nazionale sia applicato subito, in misura pari al 5% già dal 2009⁹. A questo riguardo, per rassicurare quegli Stati (in particolare, la Germania) preoccupati che la maggiore quota possa tradursi in un aumento della produzione, è stato introdotto

⁹ Inoltre per l’Italia la riduzione del coefficiente di aggiustamento della materia grassa comporterà, di fatto, un ulteriore aumento della quantità di latte producibile a livello nazionale pari a circa l’1%.

un ulteriore deterrente – specificamente rivolto, di fatto, alla realtà italiana – in base al quale per le campagne 2009-10 e 2010-11 il tasso del superprelievo sarà aumentato al 150% per splafonamenti individuali superiori al 6%.

Infine, come parte del cosiddetto programma di “atterraggio morbido” dell’abolizione delle quote latte, fino a marzo 2014 sarà possibile concedere ai produttori di latte aiuti di Stato, in misura non irrilevante: il loro ammontare totale potrà infatti arrivare fino al 55% del *plafond* complessivo dei pagamenti accoppiati erogabili nell’ambito dell’Art.68 (che a sua volta, come si vedrà, è pari al 3,5% del massimale nazionale di aiuti diretti).

Disaccoppiamento

È stata accettata l’idea della Commissione di procedere senza esitazioni sulla strada del disaccoppiamento totale degli aiuti diretti. In particolare, si è deciso che il disaccoppiamento dei vari regimi di sostegno ed il loro inserimento nel sistema di pagamento unico aziendale (Pua) avvenga secondo il seguente calendario¹⁰:

- dall’1/1/2010 per i pagamenti diretti a seminativi, grano duro, oliveti e luppolo;
- al più tardi dall’1/1/2012 per i pagamenti diretti a carne bovina, riso, frutta in guscio, sementi, colture proteiche, patate da fecola;
- dal 2012 per gli aiuti alla trasformazione di foraggi essiccati, fecola di patate, lino e canapa da fibra;
- l’aiuto alle colture energetiche è invece abolito *tout court*, e dunque non confluirà nel Pua.

In deroga al principio del disaccoppiamento totale, in ragione della loro prevalenza in zone svantaggiate e della loro valenza sociale ed ambientale, i pagamenti per le vacche nutrici possono rimanere accoppiati al 100% e quelli per gli ovicapri al 50%. A tali deroghe si aggiungono quelle relative ai pagamenti specifici dell’ex Art.69 (ora 68-71), che pure possono essere accoppiati e la cui giustificazione, come si vedrà, è da ricercare nel tentativo di qualificare in senso più selettivo una parte della spesa del I pilastro. È invece data possibilità agli Stati membri di rivedere la decisione sul disaccoppiamento parziale dell’orto-frutta, eventualmente anticipando il passaggio al disaccoppiamento totale.

Sempre sul fronte dei regimi ancora parzialmente accoppiati, non è stata concessa alcuna proroga del pagamento accoppiato al tabacco, ma dal 2011 le imprese agricole interessate potranno essere in parte compensate attraverso il II pilastro, mediante due strumenti:

¹⁰ Il disaccoppiamento in Italia interesserà i seguenti regimi di sostegno, attualmente ancora accoppiati: il premio alla qualità del grano duro, il premio per le colture proteiche, l’aiuto specifico per il riso, il pagamento per la frutta a guscio, l’aiuto per le sementi e l’aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati.

1. con misure riservate alle regioni dove è presente il tabacco, alle quali, come già previsto dalla riforma dell'Ocm, andrà il 50% della spesa oggi destinata agli aiuti accoppiati per tale coltura, attraverso i piani di sviluppo rurale;
2. con i nuovi “aiuti transitori alla ristrutturazione” introdotti dall'*Health check*, di cui si dirà, che per come sono congegnati sono stati in larga misura pensati proprio per compensare le piccole imprese tabacchicole.

Regionalizzazione

Al fine di sganciare il sostegno ricevuto dagli agricoltori dai riferimenti storici e di rendere più uniforme il valore dei titoli che danno diritto al Pua, l'*Health check* dà agli Stati membri la possibilità di attivare tre meccanismi¹¹:

- il “ravvicinamento” dei pagamenti storici, limitato agli attuali detentori di titoli all’aiuto;
- il passaggio dal sistema storico alla regionalizzazione, rendendo non solo più omogeneo a livello territoriale il valore dei diritti per ettaro, ma estendendoli anche alle superfici che oggi non beneficiano di titoli; tale eventuale passaggio risulterebbe tuttavia attenuato dal fatto che esso sarebbe comunque limitato a non più del 50% del massimale di pagamenti diretti;
- il ravvicinamento dei pagamenti regionalizzati: riguarda quegli Stati membri (dunque, non l’Italia) che nell’applicazione della riforma del 2003 avevano scelto modelli di regionalizzazione “ibrida”, i quali mantenevano qualche differenziazione nel valore dei titoli che potrebbe essere in tal modo riassorbita; ma in linea di principio potrebbe interessare anche quei Paesi (come l’Italia) che decidessero di avvalersi della possibilità di applicare la parziale regionalizzazione prevista dall'*Health check* a partire dal 2010 e successivamente sovrapporre ad essa la procedura di ravvicinamento.

Nelle decisioni finali il pacchetto relativo alla regionalizzazione risulta un po’ più flessibile rispetto alle proposte iniziali: in particolare, sia la regionalizzazione che il riavvicinamento degli aiuti storici vanno decisi entro il 1° agosto 2009, se si intende applicarli a partire dal 2010; tuttavia, se si decide di applicarli in anni successivi, è stata concessa la possibilità di rinviare la decisione fino al 1° agosto 2010.

In ogni caso, nonostante inizialmente fosse apparsa come uno degli elementi qualificanti dell'*Health check*, la regionalizzazione non è stata un punto

¹¹ Per un’analisi più approfondita delle decisioni relative alla regionalizzazione nel quadro dell'*Health check* e delle loro possibili implicazioni si rimanda al contributo di Pupo D’Andrea contenuto in questo volume.

caldo del negoziato, sia in quanto misura volontaria sia perché forse nessuno aveva interesse ad enfatizzarla. In ogni caso, sarebbe sbagliato considerare la partita sulla regionalizzazione rinviata *sine die*; anche se in Italia probabilmente si deciderà di non prenderla in considerazione, sarebbe invece opportuno iniziare a ragionarci seriamente, magari per esplorare la possibilità di decidere entro il 2010 una sua applicazione sperimentale a partire dal 2012 o dal 2013, come anticipazione di quanto verosimilmente accadrà dopo tale data.

Sostegno specifico

L'*Health check* ha di molto ampliato la portata del regime di pagamenti speciali dell'Art.69 del vecchio regolamento orizzontale – che ora è denominato “sostegno specifico” ed è regolato negli articoli dal 68 al 71 del Reg. Ce 73/2009 – continuando a finanziarlo con un taglio fino al 10% degli aiuti diretti, ma rimuovendo il vincolo che i fondi siano spesi nel settore da cui sono prelevati. Le proposte iniziali della Commissione prevedevano la possibilità di finanziare le seguenti misure:

- pagamenti per tipi di agricoltura importanti per ambiente, qualità e commercializzazione dei prodotti agricoli (vecchio Art.69);
- pagamenti volti a compensare svantaggi specifici dei produttori di latte, carne bovina, ovi-caprina e riso in aree montane e svantaggiate;
- aumento del valore unitario dei titoli, e/o del loro numero, in aree oggetto di interventi di ristrutturazione e/o sviluppo, per evitare l'abbandono e/o per compensare svantaggi specifici;
- contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali (nuovo Art.69);
- contributi a fondi di mutualizzazione per danni derivanti da malattie animali o vegetali (nuovo Art.70).

Nel pacchetto di decisioni finali il sistema è stato ulteriormente potenziato, attraverso le seguenti integrazioni:

- la possibilità di decidere l'applicazione dell'art. 68 e sue eventuali modifiche anche in date successive al 1 agosto del 2009: nel 2010 o nel 2011, il che significa che sarà possibile studiare bene le misure da attivare, ed eventualmente aggiustare il tiro strada facendo;
- l'aggiunta di altre azioni finanziabili, quali il sostegno al benessere animale; il sostegno alle aziende economicamente vulnerabili nei comparti lattiero-caseario, ovicaprino, bovino e del riso; l'estensione del finanziamento dei premi di assicurazione e dei fondi mutualistici;
- l'aumento dal 2,5% al 3,5% della quota del massimale nazionale per aiuti diretti che nell'ambito dell'Art.68 è possibile destinare a pagamenti di natura accoppiata che non rientrano nella scatola verde del Wto;

- la possibilità di utilizzare per il finanziamento delle misure dell’Art.68 anche risorse derivanti dal taglio degli aiuti accoppiati per i bovini e ovicapri, ma soprattutto *da fondi non utilizzati per i Pua, fino al 4% del massimale nazionale*¹².

Altre misure

Oltre ai punti sopra menzionati, le decisioni finali sull’*Health check* contengono numerose altre novità che vale la pena di menzionare, anche perché alcune di esse possono rivelarsi piuttosto importanti, soprattutto in prospettiva. In estrema sintesi, tali novità si possono riassumere nell’elenco che segue.

- Introduzione progressiva del Pua nei nuovi Stati membri, a un livello pari al 60% nel 2009 al 100% nel 2013, con slittamento di 3 anni per Bulgaria e Romania, per i quali il processo si completerà nel 2016.
- Semplificazione della normativa sulla condizionalità, con abolizione di alcuni obblighi e attenuazione delle sanzioni, ma con l’introduzione del vincolo di mantenimento di fasce tampone tra i campi coltivati e i corsi d’acqua.
- Aumento da 55.000 a 70.000 euro dell’aiuto all’insediamento dei giovani agricoltori.
- Attivazione, nel II pilastro, di “Aiuti transitori alla ristrutturazione” a favore delle imprese che tra il 2009 e il 2010 subiscono una riduzione dei pagamenti diretti maggiore del 25%¹³. Tali aiuti saranno subordinati alla presentazione di un *business plan* e saranno decrescenti, per un ammontare pari a 4.500, 3.000 e 1.500 euro per impresa nei tre anni dal 2011 al 2013.
- Non erogazione dei pagamenti diretti inferiori a 100 euro o relativi a superfici minori di 1 ettaro, con possibilità per gli Stati membri di modificare tali soglie in relazione alla propria situazione strutturale¹⁴.
- Passaggio alla riserva nazionale dei diritti non attivati per 2 anni (attualmente il limite è di tre anni).

¹² Come si vedrà più in dettaglio nel contributo di Angelo Frascarelli, è questa un’opportunità importante, che potenzialmente consentirà all’Italia di recuperare e finalizzare ben 140 milioni di euro all’anno. Resta inteso, tuttavia, che tali risorse non sono aggiuntive rispetto al *plafond* massimo riservato all’Art.68, che rimane comunque limitato al 10% del massimale nazionale degli aiuti diretti (pari per l’Italia a 430 milioni di euro).

¹³ Come si è detto, si tratta di fatto di una misura *ad hoc* per le imprese dedite alla coltura del tabacco, per compensarle dell’abolizione di una fetta significativa degli attuali pagamenti accoppiati.

¹⁴ Ad esempio, sulla base di questa regola l’Italia potrebbe decidere di elevare la soglia monetaria fino a 400 euro e ridurre quella in superficie fino a 0,5 ettari.

- Abolizione dei titoli di ritiro e loro conversione in titoli ordinari dal 1° gennaio 2009, cioè dal momento in cui è abolito il set aside obbligatorio.
- Abolizione dei vincoli attualmente presenti sui titoli assegnati dalla riserva (divieto di trasferimento e obbligo di utilizzo ininterrotto per cinque anni).
- Possibilità di usare criteri più flessibili nella definizione delle superfici ammissibili all'aiuto, con particolare riferimento ai pascoli semi-naturali usati per attività agricole e ad aree forestali destinate al rimboschimento.
- Possibilità per gli Stati membri di non assegnare pagamenti diretti ad imprese o società se l'oggetto principale della loro attività non è l'esercizio dell'attività agricola. È questa una regola importante sia sotto il profilo simbolico, sia per evitare di remunerare situazioni, sempre più frequenti, di possesso della terra da parte di soggetti del tutto estranei all'agricoltura: acquisto di terra a scopo speculativo o di pura estrazione di rendita, impianto di attività non agricole (come parchi divertimento, maneggi, campi da golf).

UNA VALUTAZIONE DELL'HEALTH CHECK

La valutazione delle decisioni finali relative all'*Health check* può essere fatta da due punti di vista:

- a) in termini di carica innovativa dei singoli punti, sia rispetto allo *status quo* che in raffronto alle attese e alle proposte iniziali della Commissione;
- b) guardando al pacchetto nel suo insieme, anche e soprattutto rispetto alle possibili conseguenze sul futuro della Pac, in riferimento alla sua posizione nel negoziato sul bilancio dell'Ue ed alla sua presumibile o desiderabile evoluzione successiva al 2013.

La carica innovativa dei singoli capitoli dell'Health check

Come solennemente promesso dalla Commissione al momento della presentazione delle proposte iniziali, l'*Health check* non è stata una rivoluzione. Differentemente da quanto avvenne ai tempi della riforma Fischler, stavolta non si è andati oltre una semplice revisione di medio termine, peraltro quanto mai necessaria per ribadire il percorso della riforma del 2003 e per preparare la Pac all'imminente negoziato sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea dopo il fatidico 2013. Questo non significa affatto che il pacchetto deciso nel novembre del 2008 sia poco importante, giacché molti elementi dell'*Health check* rappresentano cambiamenti di non poco conto. Inoltre va ricordata la buona capacità di tenuta della Commissione, che ha fatto in modo che il compromesso finale raggiunto dal Consiglio non fosse troppo distante dalle

proposte iniziali: salvo piccole eccezioni, infatti, i punti qualificanti del pacchetto proposto dalla Commissione sono passati in versioni tutto sommato accettabili, e tale risultato non era certo scontato alla vigilia del negoziato.

Ripercorriamo, in estrema sintesi, i capitoli dell'*Health check*, in riferimento alla loro diversa carica innovativa.

Modulazione. Le decisioni in tema di modulazione si sono collocate a metà strada tra le proposte iniziali della Commissione – relativamente ambiziose – e le contro-proposte, decisamente minimaliste, del Parlamento europeo¹⁵: in questo spirito, anche se non è passato né il principio dei tetti imposti all'ammontare dei singoli pagamenti né il sistema di tagli progressivi per quelli più alti, il fatto che almeno si sia mantenuta una percentuale significativamente maggiore di riduzione dei pagamenti al di sopra dei 300.000 euro ha comunque un valore simbolico importante. Come sottolinea Sotte nel suo contributo, forse si poteva fare di più, ma su questo punto si può ricordare come lo stesso Fischler, che aveva proposto un tasso di modulazione del 20% e l'imposizione di tetti, dovette a suo tempo "accontentarsi" di un modesto 5%¹⁶. In definitiva, quello sulla modulazione è un compromesso ragionevole, anche in relazione all'ammontare di fondi travasati dal I al II pilastro: non sono molti, ma non sono neanche pochi, e a questo riguardo vanno anche ricordate le obiettive difficoltà che un maggiore tasso di modulazione avrebbe generato nel recepire e gestire efficacemente una massa troppo grande di risorse finanziarie aggiuntive all'interno dei Piani di sviluppo rurale, da poco approvati e non ancora del tutto operativi.

Misure di mercato e quote latte. Il definitivo abbandono di strumenti di intervento sui mercati obiettivamente distorsivi – quali prezzi minimi garantiti e misure di controllo della produzione – rappresenta un risultato importante, che segna una svolta significativa nella storia della Pac, anche in relazione all'uso

¹⁵ La proposta della Commissione europea, perfezionata nella bozza di testi giuridici del maggio 2008, prevedeva un aumento del tasso di modulazione di 8 punti, dal 5 al 13%, più ulteriori tagli progressivi, pari rispettivamente al 2, 4 e 6% per i pagamenti superiori a 100.000, 200.000 e 300.000 euro. Al contrario, la contro-proposta del Parlamento europeo, prima discussa in Commissione Agricoltura e successivamente presentata come parere sull'*Health check* alla vigilia della discussione finale in Consiglio, era di limitarsi ad una modulazione progressiva in versione molto blanda, che aggiungeva al 5% previsto dall'attuale normativa quattro tagli progressivamente crescenti per scaglioni: 2% per gli aiuti tra 10.000 e 99.999 euro, 3% tra 100.000 e 199.999 euro, 4% tra 200.000 e 299.000 euro e 5% per la parte eccedente i 300.000 euro (Commissione Agricoltura del Parlamento europeo, 2008; Parlamento europeo, 2008).

¹⁶ Per una discussione più approfondita delle implicazioni del pacchetto relativo alla modulazione approvato nel quadro dell'*Health check*, si rimanda ai contributi di Henke, Sardone e di Sotte in questo volume.

troppo disinvolto che di tali strumenti è stato fatto in passato. Naturalmente tale passaggio non può significare, per così dire, buttare via il bambino con l'acqua sporca, semplicemente abbandonando l'agricoltura alle forze del mercato, che anche recentemente (e non solo in campo agricolo) hanno mostrato le loro numerose imperfezioni e carenze. Tuttavia, aver liberato l'intervento della Pac dalle incrostazioni del passato rende possibile disegnare politiche più leggere ed efficienti per assicurare ai produttori agricoli (ed ai consumatori) una necessaria rete di sicurezza. Occorre lavorare subito su questo terreno, perché l'Unione europea non può rimanere totalmente sguarnita di strumenti per fare fronte a situazioni di crisi anche gravi dei prezzi: sia al rialzo, come quella del 2007-08, sia al ribasso, come è più volte accaduto in passato e come non è difficile prevedere possa accadere in un futuro anche molto prossimo.

Venendo all'annosa questione delle quote latte, la loro annunciata abolizione come strumento ormai obsoleto è stata mantenuta senza passi indietro e con una sufficiente attenzione alle richieste italiane; anche se va detto che il rilievo dato nel nostro Paese a questo punto è stato davvero eccessivo, come si fosse trattato dell'unico aspetto dell'*Health check* politicamente rilevante per gli interessi dell'agricoltura italiana.

Regionalizzazione. Come si è detto, la regionalizzazione, a cui era stata data molta enfasi al momento delle proposte iniziali, non è stata considerata una questione importante del negoziato, anche in quanto misura volontaria. Tuttavia, in prospettiva, è bene essere consapevoli che si tratta di un punto cruciale per la Pac dopo il 2013, anche perché la nuova normativa contiene segnali inequivocabili sulla strada che sarà intrapresa in futuro, la quale certamente dovrà andare in direzione di un sistema di pagamenti disaccoppiati di ammontare molto più omogeneo rispetto a quello attuale.

Articoli 68-71. La nuova versione dell'ex Art.69 (ora 68-71) rappresenta potenzialmente uno dei principali contenitori di novità presenti nell'*Health check*. Ciò è stato frutto dell'abile gestione del negoziato da parte della Francia, che ha ampliato in misura significativa il ventaglio di interventi possibili e la flessibilità con cui potranno essere gestiti. In altre parole, con l'Art.68 si è predisposto un "menù" alquanto ricco di nuove misure con cui si tenta di qualificare e rendere più selettiva una componente non marginale del I pilastro, che gli Stati membri potranno in futuro sviluppare e gestire con molta maggiore autonomia rispetto al passato, per adattare alcuni aspetti della Pac alle proprie esigenze. Naturalmente non sarà facile disegnare misure efficaci e realmente selettive, perché in questi casi incombe sempre il rischio di una applicazione al ribasso, derivante dalla volontà di non scontentare nessuno; non c'è dubbio, tuttavia, che

si tratta di un'opportunità importante che Paesi come, appunto, la Francia sapranno certamente sfruttare e che anche l'Italia farebbe bene a prendere sul serio, differentemente da quanto ha fatto con il vecchio Art.69.

Disaccoppiamento totale. È di gran lunga l'aspetto più qualificante dell'*Health check*, e la sua importanza è stata molto sottovalutata nel relativo dibattito. Le decisioni in tema di disaccoppiamento sono state coerenti alla piena riproposizione del percorso intrapreso con la riforma del 2003, inizialmente attenuato dalle numerose eccezioni e dilazioni concesse agli Stati membri: si è invece deciso, senza ulteriori rinvii, di abolire ogni forma di disaccoppiamento parziale tra il 2010 ed il 2012, e non era affatto un risultato che poteva darsi per scontato; si è correttamente concessa la possibilità di mantenere accoppiati alcuni pagamenti, ma in misura mirata e limitata sia sotto il profilo settoriale che territoriale; non si è concessa alcuna proroga dei pagamenti accoppiati per il tabacco e si è addirittura offerta la possibilità di anticipare la scadenza di quelli per l'ortofrutta. L'unico punto debole, come vedremo, è che forse si è riflettuto poco sulle implicazioni del principio del disaccoppiamento e sulle giustificazioni a lungo termine di un sistema di pagamenti completamente disaccoppiati¹⁷.

L' Health check ed il futuro della Pac

Per concludere, venendo ad una valutazione d'insieme, la carica innovativa ed il significato politico dell'*Health check* vanno valutati rispetto a quella che era la sua duplice missione di fondo:

1. completare la riforma del 2003, consolidando i suoi elementi qualificanti come punti di non ritorno;
2. preparare la Pac alla verifica di bilancio del 2009 ed al dibattito sulle prospettive finanziarie dopo il 2013.

Sul primo punto, la missione dell'*Health check* si può dire compiuta: il definitivo abbandono delle misure di mercato più distorsive; la piena conferma del disaccoppiamento totale del sostegno; la limitata possibilità di erogare pagamenti accoppiati in situazioni in cui effettivamente essi possono essere lo strumento più adatto a mantenere alcune produzioni in aree dove ad esse sono associate esternalità positive, o come strumenti di intervento selettivo per premiare comportamenti

¹⁷ A questo riguardo, l'unico richiamo alla sostenibilità del sistema dei pagamenti diretti in un'ottica di lungo periodo è la seguente dichiarazione allegata al compromesso finale sull'*Health check*, che richiama la necessità di mantenere aperta la riflessione sul sistema dei pagamenti diretti, anche in riferimento al tema della regionalizzazione: "La Commissione ed il Consiglio si impegnano in futuro a prendere in considerazione le possibilità di sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in riferimento al loro differente livello tra Stati membri".

particolarmente desiderabili; la riaffermazione della modulazione come strumento con cui travasare risorse dal I al II pilastro e con cui assicurare una maggiore equità nel sistema del pagamento unico aziendale; il tentativo di ampliare e razionalizzare il sistema dei pagamenti speciali previsto dall'Art.68, per qualificare in senso selettivo una parte della spesa del I pilastro, dando la possibilità di perseguire in modo differenziato e mirato obiettivi specifici rilevanti a livello nazionale; la spinta verso l'adozione da parte degli Stati membri di un sistema di calcolo del valore dei titoli su base regionale, tale da rendere i pagamenti più omogenei di quelli definiti su base storica: sono queste tutte decisioni che vanno coerentemente nella direzione di completare in modo adeguato la riforma del 2003, evitando ogni tentazione a fare marcia indietro.

Sul secondo punto, invece, forse si poteva fare di più, definendo in modo più esplicito e convincente le implicazioni di lungo periodo delle scelte effettuate per il futuro della Pac. In particolare, proprio il disaccoppiamento totale, che come si è più volte detto rimane il principale punto di forza dell'*Health check*, in assenza di una motivazione valida per il suo mantenimento a lungo termine, potrebbe in prospettiva rivelarsi un elemento di vulnerabilità della Pac.

In altre parole, se l'elemento di maggior forza dell'*Health check* è aver completato il processo di totale disaccoppiamento, un suo punto di debolezza è che ancora una volta si è elusa la questione della motivazione a lungo termine dei pagamenti agli agricoltori, una motivazione tanto più necessaria quanto più i pagamenti sono disaccoppiati; e ciò è ancora più vero se si considera che il disaccoppiamento totale entrerà pienamente a regime tra il 2010 ed il 2012, in concomitanza con la fase decisiva del negoziato sul bilancio e sul futuro della Pac dopo il 2013.

Forse è ingenuo pensare che la forza e la capacità di sopravvivenza della Pac sia legata all'essere percepita come una politica utile e ben giustificata, giacché l'ammontare di spesa ad essa destinata dopo il 2013 sarà comunque deciso ad un livello politico più generale, dove ciò che conta sono i saldi finanziari dei diversi Stati membri e che in larga misura prescinde dalla coerente evoluzione degli obiettivi e strumenti delle politiche per l'agricoltura. Ma alla questione del perché e in quale misura in futuro sia giusto concedere agli agricoltori pagamenti disaccoppiati bisogna comunque dare risposta in tempi relativamente brevi.

Due sono le motivazioni dei pagamenti agli agricoltori tradizionalmente tirate in ballo nel dibattito sulla Pac: la compensazione per beni e servizi pubblici e la condizionalità. Ma nel lungo periodo sono entrambe motivazioni deboli. La prima, infatti, non giustifica generici pagamenti disaccoppiati, poiché la compensazione per la produzione di beni e servizi pubblici legati all'attività agricola non può che essere selettiva e mirata (e dunque, semmai, affidata anche a misure accoppiate). La seconda motivazione è controversa ed è co-

munque in buona misura contraddetta da quanto è accaduto finora: la condizionalità non è stata certo uno degli elementi di maggior successo della nuova Pac varata con la riforma del 2003 e lo stesso *Health check*, nel tentare legittimamente di semplificarla, corre il rischio di depotenziarla ulteriormente.

Si può allora provare a riflettere su una motivazione antica ma forse oggi di nuovo valida, o quanto meno rivisitabile in un contesto di disaccoppiamento e di maggiore orientamento al mercato: la necessità di compensare quello che il vecchio paradigma di politica agraria definiva lo “squilibrio strutturale” a danno dell’agricoltura nei confronti dei settori a monte e a valle (De Benedictis, De Filippis, 1998); più in generale, per un’area del mondo quale l’Unione europea, la volontà di assicurare il presupposto per l’esistenza, nel lungo periodo, di un’agricoltura capace di produrre beni privati in risposta ai segnali del mercato e beni e servizi pubblici in risposta all’intervento dello Stato.

Non sappiamo cosa accadrà nei prossimi anni ai mercati agricoli: nel 2007-08 i prezzi sono letteralmente esplosi, nel 2008/2009 sono crollati, non è escluso che siano destinati a scendere ancora nel prossimo futuro, per poi risalire di nuovo tra qualche anno, magari in coincidenza con la fase decisiva del negoziato sul bilancio dell’Unione europea. L’unica certezza è che i prezzi agricoli saranno in futuro molto più variabili rispetto al passato, specie per gli agricoltori europei, non più al riparo dei vecchi meccanismi di sostegno e protezione che per mezzo secolo hanno assicurato loro stabilità, sia pure a costo di pesanti distorsioni, inefficienze ed iniquità.

In questo quadro di maggiore incertezza, uno “zoccolo duro” di sostegno fisso al reddito, disaccoppiato e tendenzialmente uguale per aree geografiche omogenee, ulteriormente ridotto a favore del II pilastro con la modulazione ed a favore di misure selettive con i pagamenti supplementari dell’Art.68, potrebbe avere senso. Esso, infatti, servirebbe a pagare, nel lungo periodo, quello che si potrebbe definire il “valore di esistenza” (o “di opzione”) dell’agricoltura, e a mettere in condizione gli imprenditori agricoli, nel breve periodo, di rispondere al meglio ai mutevoli segnali del mercato.

In ogni caso, concluso il dibattito sull’*Health check* ed assicurato un quadro di relativa certezza di qui al 2013, bisogna guardare ad un futuro più lontano, ragionando in un orizzonte di lungo periodo. Un tale esercizio è sempre molto difficile, giacché *policy maker* e gruppi di interesse tendono a mobilitarsi solo rispetto a scadenze più immediate, ma qualcosa si può fare lavorando seriamente sui nuovi strumenti offerti dall’*Health check*: la modulazione, con cui rafforzare gradualmente il II pilastro, cercando di usare bene le risorse da essa generate per affrontare le “nuove sfide” in modo serio; l’Art.68 per qualificare il I pilastro in senso realmente più selettivo e per perseguire con maggiore efficacia obiettivi rilevanti a livello nazionale; la liquidazione del

vecchio arsenale di strumenti di mercato, per sostituirli con misure più leggere e flessibili; la regionalizzazione, per rendere il sistema di aiuti disaccoppiati più vicino all'idea di uno "zoccolo duro" di sostegno, distribuito in modo più equo e in prospettiva più difendibile.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Anania G., "Il futuro dei pagamenti diretti nell'Health check della Pac: regionalizzazione, condizionalità e disaccoppiamento", in F. De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni del "Gruppo 2013", Edizioni Tellus, Roma, 2008.

Anania G., Tenuta A., *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Gruppo 2013, Working paper n.9, ottobre 2008.

Commissione agricoltura del Parlamento europeo, *Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (Com2008/0303 – C6-0240/2008 – 2008/0103/Cns)*, Relatore Luis Manuel Capoulas Santos, A6-0402/2008, Strasburgo, 2008.

Commissione CE, *Riformare il Bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008-09*, SEC (2007) 1188 def., Bruxelles, 12.9.2007a.

Commissione CE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio In preparazione alla "valutazione dello stato di salute della Pac riformata"*, Com (2007) 722 def., Bruxelles, 20.11.2007b.

Commission of European Communities, *Tackling the challenge of rising food prices – Direction for EU action*, Communication from the Commission, COM (2008)321, 2008a.

Commission of European Communities, *Issues paper on high food prices*, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Staff Working Paper, Brussels, D(2008) 06/05/08, 2008b.

Copa-Cogeca, *Reazione del Copa e della Cogeca alla comunicazione della Commissione sulla valutazione dello stato di salute della riforma della Pac del 2003*, PR(08) 126:1, Copa-Cogeca, Bruxelles, Gennaio 2008.

De Benedictis M., De Filippis F., "L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea", *La Questione Agraria*, n.71, 1998.

De Filippis F. (a cura di), *Verso la nuova Pac: la riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Edizioni Tellus, Roma, 2004.

De Filippis F., "L'Health check e il processo di riforma della Pac", in F. De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac - Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma 2008.

De Filippis F., *Prezzi e mercati agricoli: le forze in gioco*, relazione tenuta al VIII Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Villa D'Este, Cernobbio, 17-18 ottobre 2008b.

De Filippis F. (a cura di), *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare – cause, effetti, implicazioni per le politiche*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, 2008c.

De Filippis F., Frascarelli A., *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, Gruppo 2013, Working paper n.2, maggio 2007.

De Filippis F., Salvatici L., "La bolla agricola: reazioni eccessive o interessate?", *Agriregionieuropa*, Anno 4, n.13, 2008.

Fao "Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required" HLC/08/INF/1, Information Document for the *High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy* Rome, 3-5 June 2008.

Oecd-Fao, *Agricultural Outlook 2008-2017*, www.oecd.org, 2008.

Parlamento europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 19 dicembre 2008 sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (Com2008/0303 – C6-0240/2008 – 2008/0103/Cns)*, Strasburgo 2008.

Pupo D'Andrea M.R., *Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico "regionalizzato"*, comunicazione presentata al Convegno annuale della Società Italiana di Economia Agraria (scaricabile da http://www.inea.it/opau/health_index.cfm), Portici (Na), settembre 2008.

Senza Autore, *La cooperazione italiana nel futuro dell'agricoltura europea*, prime riflessioni in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di salute della Pac riformata, documento presentato da Confcooperative-Fedagri, Legacoop agroalimentare, Agci-Agrital, Unci, Roma, 4 febbraio 2008a.

Senza Autore, *Verifica dello stato di salute (Health check) della Pac*, documento di posizione comune di Cia, Confagricoltura, Copagri, Confcooperative-Fedagri, Federalimentare, Legacoop agroalimentare, Agci-Agrital, Unci, Fai Cisl, Flai Cgil, Uila, Firenze, 11 aprile 2008b.

Tangermann S., Intervento al VII Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione di Cernobbio, 19-20 Ottobre 2007, in AA.VV., *L'agroalimentare italiano di qualità nello scenario globale*, Edizioni Tellus, 2008.

Trostle R., *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, Usda, Washington DC, 2008.

Vaciago G., *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Gruppo 2013, Working paper n.7, ottobre 2008.

von Braun J., *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 2007.

INTERVENTI DI MERCATO E QUOTE LATTE DOPO L'HEALTH CHECK

*Gabriele Canali**

Introduzione

In questo contributo si analizzano le principali decisioni relative alle misure di mercato, assunte dal Consiglio dell'Agricoltura dell'Unione Europea il 20 novembre 2008 a conclusione della discussione sulla “verifica dello stato di salute” (o *Health check*), della riforma della Pac del 2003.

In alcuni casi le misure sono descritte a partire dalle proposte presentate in linea generale dalla Commissione il 20 novembre 2007, e successivamente formalizzate sotto forma di bozza di regolamenti il 20 maggio 2008. Il confronto tra le proposte della Commissione e le decisioni assunte dal Consiglio nel compromesso finale permette infatti di apprezzare quali siano stati i principali cambiamenti introdotti a seguito del confronto e della trattativa serrata tra i diversi Paesi rispetto alle proposte iniziali.

Nell'ultima parte, infine, si svolgono alcune riflessioni relative alle possibili implicazioni dell'accordo approvato per l'Italia, e in particolare per i diversi soggetti del sistema agro-alimentare nazionale.

La direzione della riforma della Pac rispetto all'intervento sui mercati

Anche al fine di comprendere meglio sia la logica che le ha ispirate che la portata delle decisioni assunte nell'*Health check* rispetto alle misure di mercato, è anzitutto importante ricordare che si tratta solo dell'ultima tappa di un lungo processo “evolutivo” della Pac avviato con la riforma Mac Sharry del 1992. In quella prima vera grande riforma, infatti, si avviò il passaggio da un sostegno dell'agricoltura basato essenzialmente su forme di intervento diretto su prezzi e mercati, quindi strettamente accoppiate alle quantità prodotte, ad un parziale disaccoppiamento che vedeva il sostegno assicurato agli agricoltori mediante contributi collegati alle superfici destinate a determinate colture – le Cop, Cereali e oleo-proteaginosi – e non più direttamente alle quantità prodotte. Non era ancora un disaccoppiamento vero e proprio, in quanto il legame tra superfici seminate e aiuti non era, ovviamente, privo di effetti sulle quantità prodotte, ma era piuttosto il segno chiaro dell'inizio di un percorso di riforma.

*Istituto di Economia Agro-alimentare, Università Cattolica del S. Cuore, Piacenza (gabriele.canali@unicatt.it).

Successivamente, nel 1999, con Agenda 2000 tale sistema parzialmente disaccoppiato ha trovato la sua prima importante conferma che ha portato anche ad una sua estensione ad altri settori inizialmente non interessati (ad esempio quello delle carni bovine).

Ma è ormai opinione condivisa, al di là delle diverse valutazioni, che è stato proprio con la riforma Fischler del 2003 che il principio del disaccoppiamento ha trovato piena e più ampia applicazione in Europa, sia pure con diverse possibili eccezioni; si scioglie, infatti, anche il legame tra aiuti e obbligo di semina di talune colture o mantenimento in produzione di una data quota di animali.

Negli anni successivi – nonostante la ritrosia di diversi Paesi che non avevano applicato il disaccoppiamento totale a tutte le colture dal momento che la riforma del 2003 ne aveva lasciato la facoltà agli Stati membri (ad esempio per il frumento in Francia) – il principio del disaccoppiamento ha rappresentato il quadro di riferimento per la riforma delle altre Ocm inizialmente non coinvolte dal processo di revisione (ad esempio barbabietola da zucchero, olio d'oliva, tabacco), fino alle ultime del 2007, quelle dell'ortofrutta e del vino. Ciò resta vero anche se in quasi tutti i casi si è mantenuta la facoltà, per gli Stati membri, di adottare forme di avvicinamento graduale a tale soluzione prevista con le riforme “a regime”.

Ma la direzione della riforma rispetto alle forme di intervento su prezzi e mercati, oltre ad andare verso una generalizzata e sempre più completa applicazione del principio del disaccoppiamento totale degli aiuti, è stata anche diretta verso una riduzione delle altre forme di intervento sui mercati, quali i limiti quantitativi alla produzione (quote alla produzione, diritti di impianto o *set aside*), e i ritiri dal mercato.

Infatti si può sostenere che la direzione della riforma sia stata finalizzata, almeno teoricamente, anche alla ricerca di un sistema di sostegno al settore che fosse, ad un tempo, più semplice rispetto a quelli del passato dal punto di vista amministrativo, sia per le imprese che per le amministrazioni pubbliche, e più efficace nell'integrazione dei redditi. A questo proposito, anche se si può forse obiettare che la semplicità di applicazione e gestione del nuovo sistema di aiuti non sia stata ancora raggiunta né con la riforma del 2003 né con l'*Health check*, resta vero che questa preoccupazione è abbastanza presente al legislatore che ha quantomeno tentato di perseguirla.

Tra gli obiettivi della riforma, per quanto non dichiarati esplicitamente, vi è anche quello di giungere a un sistema di sostegno dell'agricoltura e degli agricoltori possibilmente più equo e più comprensibile da parte dell'opinione pubblica e dei *policy makers*, soprattutto quelli “più lontani” e meno sensibili dalle problematiche specifiche del settore. Da questo punto di vista anche i

tempi di approvazione dell'*Health check* sono significativi: non è un caso che il compromesso sia stato raggiunto nonostante le perplessità di Paesi anche importanti, poco prima dell'avvio, nel 2009, del dibattito sulle prospettive del bilancio dell'Ue dopo il 2013. In altri termini, anche quest'ultima fase della riforma della Pac ha trovato una sua giustificazione nell'opportunità, se non necessità, di avere strumenti "difendibili" in vista della verifica di bilancio, in modo da poter meglio giustificare le risorse ancora destinate al settore, sia in senso assoluto che relativo.

Di fatto la situazione di mercato particolarmente favorevole per gran parte delle *commodities* agricole, verificatasi tra la metà del 2006 e l'inizio del 2008, ha rappresentato un fattore "esterno" utilizzato per "spingere" verso il raggiungimento dell'accordo, e forse ha anche favorito il suo effettivo raggiungimento.

Infatti, già la comunicazione della Commissione del 20 novembre 2007 si collocava in un particolare momento caratterizzato da una situazione dei mercati europei ed internazionali assolutamente diversa rispetto a quella degli anni precedenti: i prezzi delle principali *commodities* agricole erano sostanzialmente più elevati, e le previsioni che pure ipotizzavano un successivo riallineamento verso il basso, prevedevano un livello assoluto dei prezzi comunque sensibilmente e stabilmente più elevato rispetto a quello precedente al 2006, dovuto al prevalere di ragioni di natura strutturale, in particolare l'aumento della domanda da parte di grandi paesi emergenti come Cina e India.

Tali motivazioni erano state esplicitamente richiamate anche nelle proposte iniziali di regolamento predisposte dalla Commissione e rese pubbliche il 20 maggio 2008. Al primo punto della relazione che introduce l'articolato, a proposito degli obiettivi della riforma si legge, tra l'altro: "Uno dei suddetti obiettivi, quello di cogliere nuove opportunità di mercato, ha assunto una dimensione inattesa negli ultimi mesi, con il forte rialzo dei prezzi di molte materie prime agricole, giunti a livelli eccezionali. (...) Il loro costante aumento (...) ha già suffragato le conclusioni della comunicazione dello scorso novembre, che raccomandavano l'abolizione di ogni rimanente dispositivo di contenimento dell'offerta (in particolare quote latte e messa a riposo)".

E questa stessa motivazione è stata richiamata a supporto delle proposte contenute nell'*Health check* fino alla sua approvazione finale, nonostante il fatto che, ormai, alla fine del 2008 i segnali di mercato fossero sostanzialmente mutati tanto da far anche emergere il dubbio circa la dimensione realmente strutturale di tali fenomeni.

A questo proposito ci si può forse chiedere se non sia stato un po' forzato, e per certi aspetti anche potenzialmente controproducente, portare a giustificazione, sia pure parziale, di un processo di riforma lungo e profondo come

quello ricordato, particolari mutevoli condizioni di mercato. Seguendo questa linea di ragionamento, infatti, qualcuno potrebbe chiedersi cosa sarebbe logico fare qualora le condizioni di mercato mutassero profondamente, come in buona parte sono mutate, a distanza di pochi mesi. Sarebbe allora giustificato un ritorno alle “vecchie” politiche? Le ragioni della riforma non sono forse di natura diversa, e quindi più svincolate dalle condizioni più o meno favorevoli dei mercati?

Verso la generalizzazione del disaccoppiamento totale

La proposta forte della Commissione di giungere ad un disaccoppiamento totale di tutti gli aiuti diretti con pochissime e motivate eccezioni è stata confermata nell'accordo finale, nonostante ci si potesse attendere qualche resistenza da parte di Paesi importanti, ad esempio proprio dalla Francia che deteneva la presidenza di turno.

Il principio del disaccoppiamento totale non solo è stato accolto, ma è stata anche confermata, in sostanza, la data del 2010 per l'eliminazione delle forme attuali di disaccoppiamento parziale. Uniche eccezioni rimaste riguardo alla permanenza di aiuti accoppiati anche a regime interessano solo due casi particolari: il premio per la vacca nutrice (accoppiato fino al 100%) e i premi per gli ovi-caprini (accoppiati fino al 50%).

Alcune altre misure accoppiate molto specifiche e di dimensioni finanziarie complessive relativamente limitate (nella misura massima del 3,5% del valore complessivo degli aiuti) potranno essere inserite nell'ambito dell'Art.68 (versione modificata del precedente Art.69).

Inoltre, sono rimasti ancora temporaneamente attivi, fino alle date stabilite dai rispettivi regolamenti, gli aiuti parzialmente accoppiati per alcune altre produzioni specifiche; in particolare:

- *i prodotti ortofrutticoli destinati alla trasformazione*: pomodoro da industria (teoricamente fino al 100%, al massimo fino al 2011), altri ortofrutticoli (teoricamente fino al 100% se limitato al 2010 o fino al 75% nel 2012);
- *fibre di canapa* (nuove misure): fibre lunghe: 200 €/t dal 01/07/2009, 160 €/t dal 01/07/2010 e disaccoppiamento totale dal 01/07/2012; fibre corte: 90€/t dal 01/07/2009 con disaccoppiamento totale dal 01/07/2012.

Mentre le misure relative agli ortofrutticoli sono semplicemente la conferma di quanto approvato con la recente riforma della relativa Ocm del 2007, quelle relative alla canapa sono nuove e vanno a definire un intervento, sia pure temporaneo, per questo prodotto del tutto particolare.

Gli Stati membri, peraltro, potranno rivedere le decisioni già prese relative

al disaccoppiamento parziale per gli ortofrutticoli, ma solo nel caso intendano aumentare il grado e/o la velocità di disaccoppiamento.

Tra il 2010 ed il 2012 al più tardi, quindi, entreranno a far parte del Regime di pagamento unico (Rpu) anche gli altri aiuti (parzialmente) accoppiati eventualmente rimasti, ed in particolare:

- dal 1/1/2010 quelli per i seminativi, il grano duro (anche premio qualità), l'olio d'oliva ed il luppolo;
- al più tardi dall'1/1/2012 quelli per la carne bovina (esclusa la vacca nutrice), il riso, la frutta in guscio, le sementi, le proteaginose, l'aiuto per produttori di patate da amido;
- dal 2012 quelli alla trasformazione di foraggi essiccati (1 aprile), patate, lino e canapa (1 luglio).

A questo proposito gli Stati membri potranno comunicare, entro il primo agosto 2009, se intendono eventualmente anticipare il disaccoppiamento delle misure accoppiate che restano ancora ma in via transitoria, quali quelle appena ricordate. Questa possibilità è concessa una volta sola ed entro la data indicata.

Un'altra specifica decisione ha riguardato l'aiuto concesso alle colture energetiche che è stato abolito. Come era già stato chiaramente affermato anche nei documenti preparatori, infatti, data la crescente presenza di ben altri strumenti di intervento e di sostegno della produzione di energia a partire da biomasse agricole, non avrebbe avuto senso mantenere ancora questo aiuto, peraltro modesto, che avrebbe in sostanza rappresentato un elemento di complicazione amministrativa senza poter influenzare significativamente le scelte degli agricoltori.

La Commissione preparerà un rapporto entro il 31/12/2012 sull'applicazione del disaccoppiamento e sui suoi effetti.

Una delle richieste sostenute dall'Italia, per la verità con poche possibilità oggettive di successo, riguardava la proroga degli aiuti accoppiati ancora in essere per il tabacco; tale proposta non è stata accolta anche se è previsto che dal 2011 le imprese agricole interessate possano essere in parte compensate attraverso il II pilastro. Inoltre, sempre a questo proposito, la Commissione ha richiamato quanto deciso con la riforma, e ha dichiarato la sua disponibilità ad assistere gli Stati membri a prendere iniziative appropriate di sostegno nell'ambito delle misure per lo sviluppo rurale a favore di tabacchicoltori, e in particolare:

- con misure per lo sviluppo rurale riservate alle regioni dove è presente il tabacco, alle quali andrà il 50% della spesa oggi destinata agli aiuti accoppiati nel 2000-2002, pari a 484 milioni di euro; si potranno usare in modo mirato le misure potenzialmente più utili;

- con i nuovi “aiuti transitori alla ristrutturazione”, ma con i seguenti massimali di aiuto per azienda: 4.500 euro nel 2011, 3.000 euro nel 2012 e 1.500 euro nel 2013.

Tra le altre misure di intervento diretto sui mercati è stata anche confermata l’abolizione del *set aside* a partire dal 01/01/2009, e di conseguenza di sospendono le attività di controllo degli Stati membri successivamente al 15/01/2009. La misura era stata anticipata dalla decisione di azzerare la percentuale di *set aside*, ma questo passaggio era certamente atteso e in un certo senso arriva anche in modo tardivo: non era chiaro che senso avesse, infatti, dopo la riforma del 2003, mantenere un sistema di questo tipo posto che con il disaccoppiamento la “non produzione” è comunque una delle possibilità per gli agricoltori anche sulle superfici ammissibili, quelle cioè sulle quali si ottengono le integrazioni di reddito.

Un altro dei campi di intervento dell’*Health check* relativamente alle misure di mercato è quello delle diverse forme di intervento. Nell’accordo si è confermata la forte riduzione degli strumenti di intervento, in una logica finalizzata solo a mantenere, per pochi prodotti selezionati, una possibile rete di sicurezza.

L’intervento resta, quindi, solo per i prodotti e nei limiti di seguito indicati:

- grano tenero panificabile, per 3.000.000 di tonnellate, tra 1/11 e 31/05 al prezzo di 101,31 euro per tonnellata);
- latte scremato in polvere per un massimo di 109.000 tonnellate, e burro per 30.000 tonnellate, ma solo entro il periodo dal 1/03 al 31/08 e ad un prezzo fissato;
- oltre ai suddetti quantitativi, per questi prodotti potrà essere attivato un intervento, a discrezione della Commissione, ma con un sistema di gare.

Infine, l’intervento è mantenuto per grano duro, riso, mais, orzo, sorgo ma con limiti quantitativi inizialmente pari a zero; è invece abolito per le carni suine, e ciò nonostante si siano verificate, anche di recente, profonde e prolungate crisi.

Per conseguire una semplificazione delle attività amministrative connesse con la gestione delle diverse misure della Pac e in particolare con l’applicazione del Rpu, sono stati ridefiniti i requisiti minimi per il percepimento dei pagamenti diretti; in particolare si è fissato il principio di un livello minimo comune a tutti gli Stati membri (100 euro o una superficie di 1 ettaro) per avere diritto all’effettivo pagamento dei diritti detenuti, ma con la possibilità di variazioni da Paese a Paese: per l’Italia le soglie possono essere portate fino a 400 euro o a 0,5 ettari.

Inoltre, i diritti all’aiuto per i quali non venga corrisposto alcun pagamento per 2 anni consecutivi finiscono, secondo le nuove norme, nella riserva nazionale (con eccezione degli ultimi due anni, 2007-08).

Anche a proposito della superficie ammissibile sono state introdotte nuove norme che tendono ormai a includere anche le poche eccezioni rimaste; in particolare la Commissione conferma la possibilità di includere anche pascoli seminaturali tradizionali utilizzati per attività agricola anche se con più di 50 piante per ettaro, ed ha incluso anche le superfici imboschite grazie ad aiuti di Stato.

A completamento delle misure prese relativamente agli strumenti del primo pilastro, bisogna aggiungere i provvedimenti relativi alla condizionalità. A questo proposito la direzione assunta dalla riforma è quella della semplificazione e semmai dell'alleggerimento degli oneri che gravano sui produttori, piuttosto che quella di un approfondimento e dell'ampliamento di queste misure. Una condizionalità rigorosa avrebbe forse potuto essere utilizzata per cercare di giustificare, anche agli occhi dei contribuenti e dei *policy-makers*, l'ingente quantità di risorse distribuita mediante il primo pilastro, ma è prevalsa forse la consapevolezza che regole rigide con un sistema di controlli difficile ed oneroso da gestire avrebbero permesso di conseguire i risultati sperati. La semplificazione è quindi utile e ragionevole da un lato, ma certamente lascia aperta la necessità di trovare forti giustificazioni di fondo per il Rpu.

Più in dettaglio, rispetto a questo punto con l'accordo è stato concesso uno slittamento delle date per l'applicazione delle norme sul benessere animale nei nuovi Stati membri:

- dal 1 gennaio 2013 per i 10 nuovi Stati membri entrati nell'Ue nel maggio 2004;
- dal 1 gennaio 2016 per Romania e Bulgaria.

Tale slittamento, se da un lato certamente favorisce questi nuovi Paesi membri nel loro processo di aggiustamento alle norme dell'Ue, dall'altro continua a mantenere per alcuni anni una difformità di norme e di obblighi che tendono ad influenzare anche il contesto competitivo.

L'intento della Commissione sulla condizionalità, quindi, avallato anche dall'accordo politico, è chiaramente definito da una specifica dichiarazione introdotta nell'accordo finale, secondo la quale Consiglio e Commissione continueranno a lavorare per proseguire nella semplificazione delle norme sia a beneficio degli agricoltori che delle amministrazioni pubbliche nazionali (e nel nostro caso regionali e provinciali).

In sintesi l'*Health check* conferma la prospettiva di un disaccoppiamento totale degli aiuti, anche se mantiene due eccezioni e rallenta parzialmente la scomparsa di alcuni aiuti parzialmente accoppiati, elimina il *set aside* e le altre forme di controllo dell'offerta, estende ormai a tutte le superfici l'ammissibilità ad essere utilizzate per partecipare al Rpu, alleggerisce e semplifica le misure di condizionalità e riduce in modo drastico gli spazi per forme di inter-

vento diretto (ritiri) sui mercati, sia limitando i prodotti per i quali ciò è teoricamente possibile, che limitando i quantitativi acquistabili, e applicando modalità e vincoli atti a ridurre sensibilmente i prezzi d'acquisto.

Un “atterraggio morbido” per l’abolizione delle quote latte

Uno dei temi cruciali tra quelli riguardanti le diverse forme di intervento sui mercati era certamente quello dell’abolizione delle quote latte. Come ci si attendeva, l’accordo sull’*Health check* ha sancito definitivamente la scomparsa di questo sistema che sarà definitivamente abolito al termine della campagna 2014/2015, dopo 31 anni dalla sua introduzione nella primavera del 1984.

Di conseguenza, uno dei temi di maggior rilievo tra quelli in discussione nell’ambito dell’*Health check*, era quello delle modalità con le quali accompagnare questo cambiamento radicale. A questo proposito l’accordo raggiunto conferma sostanzialmente le proposte della Commissione con modeste variazioni: per favorire quello che è stato definito “un atterraggio morbido” nel passaggio dal sistema quote alla libertà di produzione, si è deciso un incremento della quota produttiva di ciascun Paese dell’1% all’anno per le 5 campagne produttive comprese tra il 2009/2010 ed il 2013/2014.

L’unica significativa eccezione, a questo proposito, ha riguardato proprio le decisioni relative all’Italia: in questo caso è stato consentito una specie di *front-loading* cioè si è ammessa la possibilità di applicare da subito, cioè dalla campagna 2009/2010, tutto l’aumento (qualcosa di più del 5%) che nel caso degli altri Paesi è stato distribuito in quote uguali sui 5 anni.

La quota italiana passa così da 10.740.661 tonnellate della campagna 2008/2009 a 11.288.543 tonnellate già dal 2009/2010 con un incremento pari a 547.882 tonnellate, per restare poi immutata fino alla scomparsa della misura (tabella 1).

Ovviamente questo era un punto molto sensibile per il nostro Paese; come è noto, infatti, l’Italia supera la soglia produttiva ammessa in modo strutturale da diversi anni, ed i produttori che superano i limiti quantitativi sono complessivamente chiamati a pagare multe di entità notevole (Sckokai, 2008). Peraltro proprio l’applicazione di questa misura, e in particolare il pagamento delle cosiddette multe per una produzione anche di gran lunga superiore alla quota posseduta, è stata sempre problematica in Italia, comportando da un lato mancati pagamenti e mancati adeguamenti della struttura produttiva, e dall’altro tensioni non trascurabili sia a livello nazionale che tra l’Italia ed il resto dell’Ue. È stato proprio a causa di questa particolare situazione, unita al fatto che comunque il nostro Paese è strutturalmente deficitario per questo prodotto, e all’azione forte del Ministero, che l’Italia è riuscita ad ottenere questa eccezione nell’applicazione delle misure previste. Per la verità non è

una norma di particolare favore nel senso che non si sono ottenuti incrementi differenziati in senso assoluto, ma certamente l'anticipo nella disponibilità della nuova quota potrebbe aiutare il nostro sistema produttivo ad adeguarsi finalmente in modo definitivo a questo contesto normativo e di mercato.

D'altro canto sembra anche che questa decisione abbia provocato la contrarietà di alcuni altri Paesi come l'Olanda ed il Belgio che pure avrebbero richiesto qualche grado di flessibilità per la fase di avvicinamento all'abolizione delle quote (Agra Europe, 2008). La circostanza conferma la relativa "eccezionalità" del provvedimento assunto per il "caso italiano".

Unitamente all'aumento delle quote, tuttavia, al fine di evitare che questo si traduca in un ulteriore "sforamento" dei quantitativi massimi ammessi, è stata introdotta una nuova misura di penalizzazione particolarmente sensibile

Tabella 1 - Quote latte (tonnellate) attribuite con l'accordo sull'Health check nella prima e nelle ultime due campagne prima della loro abolizione

	2008/09	2009/10	2013/14 2014/15
Belgio	3.427.289	3.461.562	3.602.115
Bulgaria	998.580	1.008.566	1.049.518
Repubblica Ceca	2.792.690	2.820.617	2.935.145
Danimarca	4.612.620	4.658.746	4.847.909
Germania	28.847.420	29.135.895	30.318.829
Estonia	659.295	665.888	692.926
Irlanda	5.503.679	5.558.716	5.784.422
Grecia	836.923	845.292	879.615
Spagna	6.239.289	6.301.682	6.557.555
Francia	25.091.322	25.342.235	26.371.231
ITALIA	10.740.661	11.288.543	11.288.543
Cipro	148.104	149.585	155.659
Lettonia	743.221	750.653	781.133
Lituania	1.738.936	1.756.325	1.827.639
Lussemburgo	278.546	281.331	292.754
Ungheria	2.029.861	2.050.160	2.133.405
Malta	49.672	50.169	52.206
Paesi Bassi	11.465.630	11.580.287	12.050.493
Austria	2.847.478	2.875.953	2.992.728
Polonia	9.567.746	9.663.423	10.055.797
Portogallo	1.987.521	2.007.396	2.088.905
Romania	3.118.140	3.149.321	3.277.196
Slovenia	588.171	594.052	618.173
Slovacchia	1.061.604	1.072.220	1.115.756
Finlandia	2.491.931	2.516.850	2.619.044
Svezia	3.419.596	3.453.792	3.594.030
Regno Unito	15.125.169	15.276.421	15.896.705
TOTALE UE 27	146.375.093	148.315.679	153.879.431

Fonte: Agra Europe su dati della Commissione Europea

per chi non rispettasse i nuovi limiti quantitativi: per le prime due campagne successive all'accordo, il 2009/10 ed il 2010/11, sarà applicato un superprelievo con un aumento del 50% rispetto a quello base, qualora si verificano esuberi produttivi rispetto alla quota di entità superiori del 6%. Si tratta certamente di una misura di sicurezza volta ad evitare, se possibile, che l'aumento autorizzato delle quote possa creare le premesse per un aumento non controllato delle produzioni che potrebbe portare ad un passaggio non proprio morbido dalla situazione attuale e quella post-quote. In particolare, sembra che questa misura sia stata introdotta soprattutto per evitare sorprese da parte dell'Italia: dopo il forte incremento da attuare tutto nel corso del primo anno, infatti, non si accetterebbe un aumento della produzione ancora ben oltre il livello della nuova quota.

Nel testo del compromesso finale, inoltre, è anche riportata una dichiarazione con la quale il nostro Paese afferma che la "quota addizionale sarà allocata prioritariamente ai produttori oggi responsabili del superamento della quota italiana nel 2007/08". Questa affermazione resta per ora piuttosto ambigua e potrà essere chiarita definitivamente solo quanto il nostro Paese avrà deciso, in via definitiva, come darle applicazione.

Ovviamente il *soft landing*, cioè l'atterraggio morbido del prezzo del latte con il passaggio alla situazione post-quote, si potrà ottenere più facilmente se ci sarà un adattamento progressivo ai nuovi e più elevati livelli produttivi attesi come conseguenza logica, a parità di altre condizioni, di questa modifica nelle forme di intervento. Intensi e rapidi incrementi di livello produttivo a livello anche solo a livello Ue, invece, potrebbero generare forti fluttuazioni dei prezzi con effetti di non poco conto sui sistemi produttivi.

Anche per questa ragione, oltre che per la particolare sensibilità dei sistemi produttivi di taluni Paesi importanti come la Germania, nell'accordo sull'*Health check* è stata inserita la decisione di effettuare un monitoraggio degli effetti dell'applicazione di queste misure sulle imprese di questo settore, per ben due volte a distanza di soli due anni: nel dicembre 2010 e nel dicembre 2012. In queste occasioni potranno eventualmente essere proposte variazioni al programma e alle misure approvate con l'*Health check*.

Tra le altre misure relative a questo comparto, si deve anche segnalare la proposta, che sarà portata al comitato di gestione, per la riduzione del coefficiente per latte con grasso superiore alla media (da 0,18 a 0,09); la variazione di questo parametro tecnico per il nostro Paese potrebbe equivalere a circa 80.000 tonnellate di quota latte in più (pari a meno dell'1% della quota complessiva).

Un'altra innovazione introdotta ha riguardato un aspetto tecnico dell'applicazione di queste norme relative alle quote latte: la mancata produzione per

12 mesi di almeno l'85% della propria quota (era il 70%), porterà alla perdita della propria quota che confluirà nella riserva azionaria.

Nell'accordo finale è stata introdotta anche una misura inizialmente non prevista dalle proposte della Commissione, ma che con ogni probabilità è stata decisiva per superare perplessità, preoccupazioni e resistenze di taluni Paesi, particolarmente attenti agli effetti negativi sui propri sistemi produttivi dovuti all'aumento delle quantità prodotte: si tratta, cioè, della possibilità di riconoscere aiuti di Stato agli operatori del settore. Fino a marzo 2014, infatti, sarà possibile concedere ai produttori di latte aiuti di Stato per un ammontare che può arrivare al 55% del massimale del 3,5% di aiuti accoppiati previsti dall'Art.68, in aggiunta agli aiuti previsti nello stesso articolo, per aiutare gli allevatori.

Le possibili implicazioni per l'Italia

Nel nostro Paese, i comparti che potranno subire i maggiori contraccolpi dopo l'approvazione dell'*Health check* sono soprattutto quelli del tabacco, del riso e del latte.

Nel caso del tabacco e del riso, infatti, sono andate deluse le speranze di taluni operatori dei due comparti di riuscire a mantenere o a ripristinare aiuti accoppiati in misura significativa; questi hanno certamente rappresentato un sostegno rilevante per le produzioni in oggetto. In questi casi, tuttavia, i benefici si sono diffusi sia a livello della produzione agricola che, indirettamente, a quello della trasformazione.

La prospettiva della definitiva eliminazione dei residui sostegni accoppiati rappresenta uno stimolo forte per i soggetti di queste due filiere a procedere nella direzione della possibile valorizzazione dei loro prodotti mediante opportune strategie di differenziazione, che potrebbero essere basate sul ricorso a Indicazioni Geografiche (Dop o Igp) nel caso del riso, o sullo sviluppo di *brand* aziendali eventualmente basate anche su aspetti varietali e qualitativi in senso lato, sia per il riso che per il tabacco. Tuttavia è molto probabile che ci si debba anche attendere, e in qualche misura preparare, ad un'inevitabile ulteriore ristrutturazione di queste due filiere, in particolare il tabacco, come già avvenuto per altre (ad esempio lo zucchero) eccessivamente protette in passato.

Un ultimo aspetto che deriva anche dal progredire del processo di disaccoppiamento, è quello delle crescenti disparità tra i diversi titoli individuali, almeno in un Paese come l'Italia, dove sembra ormai deciso che non si applicherà nessun tipo di regionalizzazione, nemmeno in modo lento, parziale e progressivo come sarebbe tecnicamente possibile grazie alle misure previste nel pacchetto dell'*Health check*. Ciò lascia ancora del tutto e forse drammaticamente aperto il problema della giustificazione degli aiuti fortemente diffe-

renziati che caratterizzano il primo pilastro nella sua applicazione su base individuale. È molto probabile che sul tema della regionalizzazione prima o poi anche il nostro Paese sia chiamato a fare i conti, e se ciò accadrà gli aggiustamenti potrebbero essere molto importanti.

Con riferimento al comparto lattiero-caseario, invece, gli impatti potrebbero essere molteplici e di diversa natura, anche in funzione delle scelte che il nostro Paese farà a proposito della attribuzione delle nuove quote ottenute.

In ogni caso, anche prescindendo dalle modalità di attribuzione delle nuove quote, l'aumento delle stesse a livello Ue porterà necessariamente, *ceteris paribus*, ad una diminuzione del prezzo alla stalla del latte, che potrà avere effetti non particolarmente positivi sulla redditività per gli operatori e sulla struttura del comparto.

Ovviamente l'attribuzione delle nuove quote a soggetti che non siano sostanzialmente in regola e/o che non abbiano pagato le multe di loro competenza, come potrebbe lasciar presagire anche la dichiarazione che l'Italia ha fatto a margine dell'accordo politico sull'*Health check*, avrebbe un effetto assolutamente destabilizzante per l'intero comparto. A parte i problemi di equità e quelli redistributivi, è veramente difficile immaginare quali potrebbero essere gli effetti sulla struttura del comparto di una scelta di questo tipo: chi abbandonerebbe la produzione di latte? Chi approfitterebbe per un breve periodo di tempo per e poi lasciare ugualmente? Quali sarebbero gli effetti aggregati in termini di auto-provvigionamento?

Se a ciò si aggiungono gli effetti negativi del rallentamento economico mondiale sulla domanda anche di latte e derivati, almeno nel breve periodo, gli effetti sul prezzo del latte alla stalla potrebbero essere decisamente rilevanti.

Infine, come anticipato, l'*Health check* lascia agli Stati membri la facoltà di mantenere anche a regime, forme di aiuto accoppiato nel caso delle vacche nutrici, oltre che degli ovi-caprini: ma cosa farà il nostro Paese in questo caso? Entrambe le possibilità sono molto importanti per l'economia agricola italiana: è ben noto, infatti, come dopo la riforma del 2003 siano progressivamente venuti a mancare i flussi di vitelli per le strutture di ingrasso italiane. D'altro canto l'Italia non ha saputo cogliere l'opportunità di una iniziativa simile che era possibile nell'ambito dell'Art.69. Resta quindi da capire se in questa occasione l'Italia sarà invece in grado di coglierla.

Alcune considerazioni conclusive

Una prima considerazione riguarda le misure per la prevenzione e la gestione delle situazioni di crisi di mercato, certamente sempre in agguato ancor più ora che anche il settore agricolo europeo non è più fortemente protetto ed isolato dall'andamento dei mercati internazionali (Canali, 2008). Infatti, la maggiore

competizione a livello europeo e globale da un lato, e la minore protezione dei mercati (e degli agricoltori) europei dall'altro, tendono a trasmettere maggiormente al mercato domestico europeo le forti fluttuazioni dei prezzi internazionali causate da *shock* di crescente intensità ed imprevedibilità.

D'altro canto, anche a causa delle decisioni assunte nelle recenti riforme della Pac, si sono ridotte le possibilità e gli strumenti di intervento disponibili in caso di crisi di mercato forti: basti pensare alle decisioni di ulteriore riduzione dell'importanza del ritiro dai mercati prese con l'*Health check*. Fino ad oggi, quindi, si deve riconoscere che il tema del rischio, anche solo quello di mercato, non è stato affrontato in modo sufficientemente approfondito dalle revisioni/riforme della Pac: si tratta di un tema ancora ampiamente sul tavolo rispetto al quale è logico attendersi futuri specifici interventi.

Un secondo grande tema ancora aperto riguarda il rapporto tra agricoltura e ambiente. L'ultimo atto della riforma della Pac del 2003, come illustrato, ha rivisto profondamente tutte le forme di intervento diretto sui prezzi e sui mercati, definendo ormai chiaramente uno scenario nel quale i mercati dei prodotti agro-alimentari sono sempre più "liberi" e apertamente competitivi, anche se ovviamente il mercato resta "accompagnato" da un solido ed importante sistema di sostegno diretto dei redditi, il regime di pagamento unico.

Al di là dei possibili aggiustamenti del meccanismo di sostegno diretto dei redditi (ad esempio con la regionalizzazione), questa evoluzione può essere considerata come un salutare passaggio verso forme di concorrenza e di maggiore libertà imprenditoriale certamente utili anche per il settore agricolo.

Tuttavia ciò fa emergere con ancora maggior evidenza, come sia sempre più importante, anzi indispensabile, l'introduzione di specifici meccanismi e strumenti che, agendo sui mercati di interesse del settore, permettano di affrontare in modo moderno ed efficace il grande tema delle esternalità positive che l'agricoltura può e deve fornire all'intera collettività. Il tema della produzione di beni e servizi pubblici da parte dell'agricoltura, infatti, è ancora sostanzialmente ignorato dalla politiche agricole, se si esclude qualche timido e parzialissimo tentativo nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale. Se il mercato sta diventando sempre più il riferimento decisivo anche per l'agricoltura, è ancor più necessario che i fallimenti del mercato siano affrontati con strumenti adeguati e specifici. E il tema non è ancora entrato in modo sufficientemente esplicito nell'agenda delle riforme della Pac.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agra Europe, *Ministers reach agreement on watered down Health Check deal*, n.2337 del 21 novembre 2008.

Canali G., “Quali politiche e quali strategie di aggiustamento per l’agricoltura italiana?”, in De Filippis F. (a cura di) *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, pp.111-117, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2008.

Commissione CE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC riformata*, Com.(2007) 722 def., Bruxelles, 20.11.2007

Commissione CE, *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell’ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, Com.(2008) 306/4, Bruxelles, 20 maggio 2008.

Sckokai P., *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working papers del Gruppo 2013, n.8, (www.foruminternazionale.coldiretti.it), ottobre 2008.

L'ARTICOLO 68 E LE POSSIBILI OPZIONI NAZIONALI

Angelo Frascarelli*

L'*Health check* della Pac ha modificato profondamente l'Art.69 del Reg. Ce 1782/2003, sostituendolo con una nuova formulazione, contenuta negli articoli 68-72 del nuovo regolamento sui regimi di sostegno agli agricoltori (Reg. Ce 73/2009¹).

Analogamente all'Art.69, la nuova normativa scaturita dall'*Health check* si basa sulla concessione di un'autonomia gestionale agli Stati membri, autorizzati ad utilizzare fino al 10% dei loro massimali nazionali per l'erogazione di aiuti specifici in determinati casi chiaramente definiti. Quindi, gli elementi essenziali del nuovo art. 68 del Reg. Ce 73/2009, comuni all'Art.69 del Reg. Ce 1782/2003², sono: l'applicazione facoltativa per gli Stati membri e la possibilità di utilizzare fino al 10% dei loro massimali nazionali. Ma le differenze rispetto all'Art.69 sono molteplici, in particolare la maggiore elasticità nella gestione delle risorse (rimozione del vincolo che i fondi siano spesi nel settore da cui sono prelevati, possibilità di attingere ad altre risorse) e il notevole ampliamento delle misure finanziabili.

Alla luce di tali differenze, appare riduttiva e inappropriata l'interpretazione che considera il nuovo Art.68 come una semplice prosecuzione dell'Art.69. Per un corretto inquadramento di questa novità dell'*Health check* è opportuna una rilettura della precedente normativa, per poi procedere all'illustrazione dettagliata degli articoli 68-72 del Reg. Ce 73/2009 e all'individuazione delle possibili opzioni nazionali.

L'ART. 69 NELLA RIFORMA FISCHLER DEL 2003

La riforma della Pac del 2003 aveva introdotto il disaccoppiamento per la maggior parte del sostegno al reddito agli agricoltori, ma aveva anche mantenuto alcuni pagamenti accoppiati, per tre motivi specifici (tabella 1):

* Dipartimento di Scienze economico-estimative e degli alimenti, Università di Perugia (angelof@unipg.it).

¹ Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) 378/2007 e che abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (Guce n. 30 del 31.01.2009).

² Nel proseguo del testo, per semplificazione, quando si parla di Art.69 si intende l'Art.69 del Reg. Ce 1782/2003; per Art.68, si intende l'Art.68 del Reg. Ce 73/2009, scaturito dall'*Health check* della Pac.

- per perseguire particolari finalità settoriali (titolo IV, Reg. Ce 1782/2003);
- per assecondare la volontà di alcuni Stati membri di mantenere il disaccoppiamento parziale di alcuni pagamenti diretti;
- per introdurre il disaccoppiamento in maniera graduale in alcuni settori (pagamenti accoppiati transitori).

I pagamenti accoppiati per particolari finalità, di cui al titolo IV del Reg. Ce 1782/2003, sono il premio alla qualità del grano duro, il premio per le piante proteiche, l'aiuto specifico per il riso, il pagamento per la frutta a guscio, l'aiuto per le colture energetiche, l'aiuto alle sementi ed altri aiuti non elencati in questa sede in quanto non interessano l'Italia. Per tali pagamenti accoppiati, l'*Health check* della Pac prevede il loro disaccoppiamento totale tra il 2010 ed il 2012, ad eccezione dell'aiuto per le colture energetiche che è stato abolito senza disaccoppiamento (tabella 1).

I pagamenti che potevano rimanere accoppiati, in conseguenza di scelte nazionali di *disaccoppiamento parziale*, sono:

- i pagamenti per superficie ai seminativi (Art.66 del Reg. Ce 1782/2003), mantenuti accoppiati in Francia e Spagna, non in Italia;
- i premi zootecnici per le carni ovicaprine e bovine (artt. 67-68 del Reg. Ce 1782/2003), mantenuti accoppiati in Francia, Spagna, Belgio, Danimarca, Finlandia, Portogallo, Austria, Olanda, Svezia, ma non in Italia;
- i pagamenti supplementari per tipi specifici di agricoltura e per la produzione di qualità (Art.69 del Reg. Ce 1782/2003), applicati in Grecia, Spagna, Italia, Portogallo, Finlandia, Svezia e Scozia.

Per tali pagamenti accoppiati, l'*Health check* della Pac prevede il loro disaccoppiamento totale nel 2010, ad eccezione dei pagamenti per le vacche nutrici e per gli ovicapri, per cui è stata concessa agli Stati membri interessati la possibilità di mantenerli accoppiati³.

I pagamenti accoppiati transitori, concessi per consentire l'introduzione graduale del disaccoppiamento in alcuni settori, per quanto concerne l'Italia, sono: l'aiuto al tabacco, l'aiuto ai produttori di zucchero e l'aiuto all'ortofrutta destinata alla trasformazione (pomodoro, pere, pesche, prugne). Tali pagamenti non saranno più erogati al termine del periodo transitorio⁴.

³ I pagamenti per le vacche nutrici possono rimanere accoppiati fino al 100% e quelli per gli ovicapri fino al 50% rispetto agli importi previsti per il periodo 2000-2002.

⁴ I pagamenti accoppiati transitori, in Italia, avranno una durata limitata al 2009 per il tabacco; al 2010 per la barbabietola da zucchero, il pomodoro, le pere e le pesche da industria; al 2012 per le prugne da industria. Le decisioni finali dell'*Health check* hanno dato possibilità agli Stati membri di rivedere la durata del disaccoppiamento parziale dell'ortofrutta, eventualmente anticipando il passaggio al disaccoppiamento totale.

Tabella 1 - I pagamenti accoppiati dalla riforma Fischler all'Health check

Pagamenti	Importi per l'Italia	Health check
Pagamenti accoppiati per particolari finalità settoriali		
premio alla qualità del grano duro	40 euro/ha	disaccoppiamento dal 2010
premio per le colture proteiche	55,57 euro/ha	disaccoppiamento dal 2012 (*)
aiuto specifico per il riso	453 euro/ha	disaccoppiamento dal 2012 (*)
pagamento per la frutta a guscio	120,75 euro/ha	disaccoppiamento dal 2012 (*) possibilità di concedere un aiuto nazionale di 120,75 euro/ha
aiuto per le colture energetiche	45 euro/ha	abolizione dal 2010
aiuto per le sementi	importo variabile per alcune categorie di sementi	disaccoppiamento dal 2012 (*)
Pagamenti accoppiati per scelte nazionali di disaccoppiamento parziale		
pagamenti disaccoppiati parzialmente (non riguardano l'Italia)	seminativi bovini ovicaprini	disaccoppiamento dal 2010, ad eccezione dei premi zootecnici per le vacche nutrici e per gli ovicaprini
pagamenti supplementari dell'Art.69 del Reg. Ce 1782/2003 (in Italia)	seminativi bovini ovicaprini barbabietola	disaccoppiamento dal 2010 oppure incorporazione nel nuovo Art.68
Pagamenti accoppiati transitori		
aiuto per il tabacco	Flue cured: 1,92 euro/kg Light air cured: 1,87 euro/kg Dark air cured: 1,72 euro/kg Fire cured: 2,00 euro/kg	previsto fino al 2009
aiuto comunitario per i produttori di barbabietola	2008: 39,86 euro/ton 2009-2010: 43,66 euro/ton	previsto fino al 2010
pomodoro	1.300 euro/ha	previsto fino al 2010 (**)
pere da industria	2.200 euro/ha	previsto fino al 2010 (**)
pesche da industria	800 euro/ha	previsto fino al 2010 (**)
prugne da industria	2.000 euro/ha	previsto fino al 2012 (**)

(*) Gli Stati membri possono anticipare il disaccoppiamento al 2010 o 2011, previa decisione da prendere entro il 1° agosto 2009.

(**) Gli Stati membri possono rivedere la decisione presa nel 2007, allo scopo di cessare anticipatamente gli aiuti accoppiati ed introdurre il disaccoppiamento totale.

Le risorse finanziarie per l'articolo 69

L'Art.69 prevedeva la possibilità per gli Stati membri di trattenere fino a un massimo del 10% dei pagamenti unici al fine di costituire dei plafond settoriali. Questi sono stati poi utilizzati per erogare pagamenti supplementari agli agricoltori al fine di incoraggiare produzioni specifiche che rivestono un'importanza particolare nella valorizzazione dell'ambiente o nel miglioramento della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

L'applicazione in Italia dell'Art.69⁵ ha stabilito la trattenuta da effettuare sui massimali settoriali nazionali nelle seguenti percentuali:

- 8% del massimale dei seminativi;
- 7% del massimale delle carni bovine;
- 5% del massimale delle carni ovicaprine;
- 8% del massimale dello zucchero.

Alla luce di tali scelte nazionali, l'importo di riferimento del pagamento unico di ogni azienda è stato ridotto delle suddette percentuali nelle componenti settoriali dei seminativi, delle carni bovine, delle carni ovicaprine e dello zucchero. Le trattenute hanno consentito di costituire dei plafond settoriali da distribuire con i criteri dell'Art.69.

Gli importi dei plafond settoriali così calcolati, per il 2009, ammontano a 141,712 milioni di euro per i seminativi, 28,674 milioni di euro per le carni bovine, 8,665 milioni di euro per le carni ovicaprine e 10,88 milioni di euro per la barbabietola da zucchero (tabella 2).

Tabella 2 - Trattenute e plafond settoriali dell'articolo 69 per il 2009

Settore	Massimale settoriale	Trattenuta	Plafond settoriale (anno 2009) <i>milioni di euro</i>
Seminativi		8%	141,712
Zucchero (*)		8%	10,880
Carni bovine		7%	28,674
Carni ovicaprine		5%	8,665
Totale			189,931

(*) Il plafond per il settore dello zucchero è aumentato progressivamente con l'attuazione della riforma dello zucchero da 8,160 milioni di euro nel 2007 a 9,932 milioni di euro nel 2008 a 10,880 milioni di euro nel 2009 e anni successivi.

⁵ L'applicazione in Italia dell'articolo 69 è sancita dal Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali n. 1787 del 5 agosto 2004, integrato dal Decreto ministeriale D-256 del 28 aprile 2006.

Le misure finanziabili con l'articolo 69

I plafond settoriali dell'Art.69 sono attualmente utilizzati per erogare pagamenti supplementari, ad ettaro o a capo bovino e ovicaprino, per le finalità previste dal regolamento: qualità, ambiente e miglioramento della commercializzazione.

I pagamenti supplementari dell'Art.69 si configurano come pagamenti accoppiati e quindi erogabili a tutti gli agricoltori, anche a quelli che non sono beneficiari dei titoli del sostegno disaccoppiato. La domanda per l'accesso a tali pagamenti scade il 15 maggio di ogni anno, insieme alla domanda di pagamento per il regime di pagamento unico (De Filippis, Frascarelli 2007).

Il Decreto ministeriale n. 2026 del 29 settembre 2004 e successive integrazioni ha stabilito i criteri di ammissibilità ai pagamenti supplementari dell'Art.69 per i settori dei seminativi, delle carni bovine e delle carni ovicaprine, mentre il Decreto ministeriale n. D-256 del 28 aprile 2006 ha stabilito i criteri di ammissibilità per il settore dello zucchero.

Per i *seminativi*, i pagamenti supplementari sono erogati agli agricoltori che:

- a) utilizzano sementi certificate di grano duro, grano tenero o mais oppure
- b) che adottano un avvicendamento almeno biennale e utilizzano sementi certificate (tabella 3).

L'importo massimo del pagamento supplementare è fissato a 180 euro/ha, ma in realtà si tratta di un massimale che è ridotto in funzione del numero di ettari dichiarati nelle domande di pagamento. In caso di superamento del plafond, l'importo del pagamento supplementare subisce un abbattimento proporzionale. L'eccessiva apertura dei criteri di accesso ha generato ogni anno una richiesta di pagamenti per una superficie elevata, per cui il pagamento supplementare per il 2005 si è attestato su importi irrisori, precisamente a 47,80 euro/ha, per il 2006 a 53,66 euro/ha, per il 2007 a 50,70 euro/ha e per il 2008 a 46,55 euro/ha (tabella 4).

Per le *carni bovine*, il pagamento supplementare è erogato a capo, agli allevatori che rientrano nelle fattispecie illustrate nella tabella 3. Anche in questo caso i criteri di ammissibilità sono stati poco selettivi e un numero elevato di capi ha avuto accesso al pagamento supplementare, con la conseguenza che l'importo per capo è risultato di 22,80 euro nel 2005, di 27,35 euro nel 2006 e di 26,49 euro nel 2007⁶ (tabella 4).

Per le *carni ovicaprine*, il pagamento supplementare viene erogato a capo, agli allevatori singoli e associati con più di 50 capi che conducono gli animali al pascolo per almeno 120 giorni (tabella 3). Anche in questo caso i criteri di ammissibilità sono stati per nulla selettivi: la quasi totalità degli ovicaprini italiani ha avuto accesso al pagamento supplementare, con la conseguenza

⁶ L'importo del 2008 non è ancora disponibile.

Tabella 3 - Condizioni di ammissibilità ai pagamenti supplementari dell'Art.69 per l'Italia

Settori	Condizioni di ammissibilità ai pagamenti supplementari	
Seminativi	Grano duro	Utilizzazione di <i>sementi certificate</i> , esenti da contaminazione da Ogm, che presentano un tenore minimo di proteine del 12,5%
	Grano tenero	Utilizzazione di <i>sementi certificate</i> , esenti da contaminazione da Ogm.
	Mais	Utilizzazione di <i>sementi certificate</i> , esenti da contaminazione da Ogm.
	Altri seminativi (cereali, oleaginose, piante proteiche, lino e canapa)	Applicazione obbligatoria, con l'utilizzo di sementi certificate non Ogm, dell'avvicendamento almeno biennale, che includa: - <i>colture miglioratrici</i> della fertilità del terreno, oppure - <i>colture da rinnovo</i> (cereali, oleaginose, piante proteiche, lino e canapa).
	Carni bovine	Vacche nutrici
	Vacche nutrici	<i>Vacche nutrici a duplice attitudine a duplice attitudine</i> (razze elencate nel DM 2026): - carico di bestiame minore o uguale a 1,4 Uba/ha di Sau foraggiera; - obbligo di pascolo permanente di almeno il 50% della superficie foraggiera.
	Vacche nutrici di razze diverse	<i>Vacche nutrici</i> , come definite dalla normativa comunitaria, di razze diverse da quelle iscritte nei libri genealogici, di età inferiore ai 7 anni: - carico di bestiame minore o uguale a 1,4 Uba/ha di Sau foraggiera; - possesso di un numero di capi medio in un anno superiore a 5 Uba; - obbligo di pascolo permanente di almeno il 50% della superficie foraggiera.
	Bovini detenuti in azienda	<i>Bovini detenuti in azienda per almeno 7 mesi</i> , di età compresa tra gli 8 e i 20 mesi: - carico di bestiame minore o uguale a 1,4 Uba/ha di Sau foraggiera; - possesso di un numero di capi medio in un anno superiore a 5 Uba; - obbligo di pascolo permanente di almeno il 50% della superficie foraggiera.
	Bovini macellati	<i>Bovini macellati in età superiore a 12 mesi e inferiore a 26 mesi ed allevati in conformità ad un disciplinare di etichettatura volontaria</i> , autorizzato dal Mipaaf ai sensi del reg. Ce 1760/2000, che rechino in etichetta i dati relativi all'allevamento (azienda di nascita e/o allevamento, tecnica di allevamento, metodo di ingrasso, alimentazione) e all'animale (razza o tipo genetico, categoria), che assicurino una permanenza nell'allevamento per almeno 7 mesi prima della macellazione
	Carni ovicaprine	Allevatori singoli o associati di capi ovis e caprini con più di 50 capi che conducono gli animali al pascolo per almeno 120 giorni.
	Barbabietola da zucchero	Agricoltori che coltivano barbabietola da zucchero e attuano tecniche di avvicendamento almeno biennale.

Fonte: Elaborazione da Decreti del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

Tabella 4 - Articolo 69: i pagamenti supplementari erogati dal 2005 al 2008

Settori	Unità di misura	2005	2006	2007	2008
Seminativi	euro/ha	47,80	53,66	50,70	46,55
Barbabetola da zucchero	euro/ha	-	105,80	118,74	196,42
Carni bovine	euro/capo	22,80	27,35	26,49	(*)
Carni ovicaprine	euro/capo	1,28	1,31	1,44	1,51

(*) importo non ancora disponibile.

che l'importo per capo è risultato di 1,28 euro nel 2005, di 1,31 euro nel 2006, di 1,44 euro nel 2007 e di 1,51 euro nel 2008 (tabella 4).

L'applicazione dell'Art.69 per la *barbabetola* è stata introdotta nel 2006, conseguentemente all'approvazione della riforma dell'Ocm zucchero. I pagamenti supplementari sono destinati agli agricoltori che coltivano barbabetola da zucchero e attuano tecniche di avvicendamento almeno biennale (tabella 3), quindi con gli stessi criteri di ammissibilità adottati per alcuni seminativi (come orzo, girasole, soia, sorgo) ovvero il divieto di successione della barbabetola a se stessa. Di fatto, tutta la superficie coltivata a barbabetola ha potuto beneficiare del pagamento supplementare, in quanto la coltivazione della barbabetola in successione non viene normalmente effettuata.

Anche in questo caso esiste un importo massimo di 180 euro/ha che è ridotto in funzione del numero di ettari dichiarati nelle domande di pagamento. In caso di superamento del plafond, il pagamento supplementare subisce un abbattimento proporzionale. Per il 2006, il pagamento supplementare si è attestato a 105,80 euro/ha, per il 2007 a 118,74 euro/ha e per il 2008 a 196,42 euro/ha (tabella 4).

Una valutazione sintetica dell'applicazione in Italia dell'articolo 69

L'articolo 69 era stato accolto in Italia con grandi aspettative, allo scopo di contribuire all'avvio di una riqualificazione ed un riequilibrio della spesa del primo pilastro, anche per dimostrare che "qualità" e "ambiente" devono essere considerati obiettivi generali, non riservati alle sole politiche di sviluppo rurale.

Ma già nel 2004, dopo aver costituito i plafond settoriali, in fase di programmazione dei criteri di erogazione dei pagamenti supplementari, i *policy maker* nazionali (Ministero e Regioni) non sono stati in grado di esprimere un regime di intervento coerente e qualificante. La definizione delle condizioni di ammissibilità ai pagamenti dell'articolo 69 ha generato un insieme di criteri poco selettivi, che non hanno prodotto una reale modifica dei comporta-

menti degli agricoltori verso la qualità e la compatibilità ambientale (De Filippis, Frascarelli, 2007).

L'applicazione di basso profilo dell'articolo 69 in Italia è derivata principalmente dall'approccio "ragionieristico" delle Regioni, che hanno preteso un sistema di pagamenti supplementari congegnato in modo tale da assicurare alle Regioni stesse la redistribuzione piuttosto che la qualificazione della spesa. La scarsa selettività non è stato il solo problema, perché ad essa va aggiunto l'aggravio burocratico che l'applicazione ha generato per gli agricoltori beneficiari e per le amministrazioni in fase di controllo.

Nonostante l'applicazione italiana del sistema di aiuti dell'articolo 69 sia stata dichiarata da ogni parte inutile ed eccessivamente burocratica, i decisori politici non sono stati in grado di modificarla. Si è continuato – e sarà così anche per il 2009 – ad erogare pagamenti di piccola e piccolissima entità, con norme complesse e forti appesantimenti amministrativi.

Al tal proposito, le modifiche dell'*Health check* sono state salutate con grande favore dalla maggior parte degli operatori agricoli, in quanto costringono i *policy maker* nazionali a riaprire il dibattito sull'Art.69, auspicando che la miope visione con cui è stato affrontato il dibattito nel 2004 non abbia a ripetersi.

IL NUOVO ARTICOLO 68

Il cambiamento dall'Art.69 al nuovo Art.68 non è solo formale, ma ci sono differenze sostanziali.

Abbiamo già detto che l'Art.68 non deve essere interpretato come una mera continuazione dell'Art.69, ma come una nuova forma di sostegno. L'articolo 68, infatti, non è più una forma di disaccoppiamento parziale, ma un *sostegno specifico* previsto da un Capitolo autonomo⁷ del nuovo regolamento sui regimi di sostegno (Reg. Ce 73/2009), di gran lunga diverso dalla titolazione del vecchio Art.69, "*Attuazione facoltativa per tipi specifici di agricoltura e per la produzione di qualità*". Rispetto all'Art.69, cambiano le misure finanziabili, le disponibilità e le fonti finanziarie.

Il nuovo articolo 68, che da ora chiameremo anche *sostegno specifico*, mantiene un'applicazione nazionale con un'ampia autonomia per gli Stati membri. Dal punto di vista della collocazione giuridica appare, quindi, come una via intermedia tra i pagamenti diretti disaccoppiati e le misure della politica di sviluppo rurale.

Rispetto all'Art.69, il *sostegno specifico* è anche caratterizzato da maggiore flessibilità perché:

⁷ Si tratta del Capitolo 5, denominato "Sostegno specifico".

- non ha vincoli settoriali: le trattenute per alimentare l'art. 68 non devono provenire necessariamente dai massimali settoriali, ma si possono anche attingere dal massimale globale;
- i plafond non devono essere spesi nello stesso settore ove è avvenuta la trattenuta.

Analogamente all'Art.69, l'applicazione del *sostegno specifico* non è obbligatoria per gli Stati membri, quindi la sua adozione dipenderà dalle decisioni governative di ogni singolo Paese dell'Ue. Gli Stati membri che hanno applicato l'Art.69 sono una minoranza (appena 7 Paesi sull'Ue-15) ed anche le risorse sono di gran lunga inferiori al 10% ammissibile. Con il nuovo Art.68, lo scenario potrebbe cambiare radicalmente, in quanto la maggiore elasticità e l'ampliamento delle misure finanziabili rendono molto più appetibile la sua adozione, per cui non è escluso che venga applicato in tutti gli Stati membri dell'Ue.

Le risorse disponibili per l'articolo 68

Per l'applicazione dell'articolo 68, gli Stati membri possono decidere di utilizzare un plafond fino al 10% del massimale nazionale, previsto dall'Art.40 del Reg. Ce 73/2009; per l'Italia, il massimale nazionale ammonta a 4.370 milioni di euro, pertanto le disponibilità finanziarie per l'Art.68 possono raggiungere l'importo massimo di 437 milioni di euro⁸. Gli Stati membri possono decidere di non applicare l'Art.68 o di impiegare una percentuale del massimale nazionale inferiore al 10%.

Chiarita l'entità dell'importo massimo, una novità dell'*Health check* riguarda le fonti di attingimento, che possono essere di diversa provenienza e questa novità contribuirà non poco ad agevolare l'adozione dell'Art.68 anche in Paesi che non hanno applicato il vecchio Art.69. Infatti il Reg. Ce 73/2009 prevede che le fonti di finanziamento dell'Art.68 possano essere ben quattro:

- l'ammontare derivante da una trattenuta fino al 10% sui massimali nazionali⁹, procedendo ad una riduzione lineare del valore dei titoli¹⁰ e/o della riserva nazionale;
- i plafond settoriali già costituiti ai sensi dell'articolo 69 del Reg. Ce 1782/2003;

⁸ In realtà questo importo potrà essere raggiunto nel 2012, quando la riforma andrà a regime. Per il 2010 e per il 2011, l'importo massimo potrà raggiungere rispettivamente 420 e 422 milioni di euro.

⁹ Una variante di tale forma di finanziamento prevede che gli Stati membri possano applicare la trattenuta del 10% su base settoriale, a valere sui "massimali settoriali nazionali"; in tal caso, il sostegno potrà essere erogato solamente nei settori interessati alla trattenuta.

¹⁰ Per la misura e, la riduzione si applica, non sui titoli, ma sui pagamenti diretti da versare ai beneficiari.

- le risorse derivanti dal taglio degli aiuti accoppiati per i bovini e ovicapri-
prini;
- i fondi non utilizzati per i Pagamenti unici aziendali (Pua), fino al 4%
del massimale nazionale.

La *trattenuta fino al 10% sui massimali nazionali* comporta la riduzione del valore dei titoli disaccoppiati. Essa non è di facile applicazione, sia per ragioni politiche che per ragioni tecniche: dal punto di vista politico la difficoltà nasce dall'esigenza di giustificare una decurtazione del valore dei titoli a tutti gli agricoltori; dal punto di vista tecnico, richiede la necessità di un ricalcolo di tutti i titoli finora assegnati.

I plafond settoriali dell'attuale Art.69, che ammontano in Italia a 189,931 milioni di euro, sono sicuramente una fonte molto più sicura da utilizzare, sia politicamente che tecnicamente. Infatti, qualora l'attuale plafond dell'Art.69 non venisse utilizzato per il *sostegno specifico*, andrebbe disaccoppiato ed integrato nel regime di pagamento unico sulla base del periodo di riferimento 2000-2002¹¹. Questa soluzione non modifica in modo sostanziale il valore dei titoli dei potenziali beneficiari, in quanto si tratta di importi limitati; inoltre presenta difficoltà tecniche non trascurabili, poiché sarebbe necessario rintracciare i titoli originariamente assegnati nel 2005 e che oggi potrebbero essere stati trasferiti ad altri agricoltori per successione e/o compravendita. Pertanto è ragionevolmente plausibile che l'Italia decida di utilizzare i 189,931 milioni di euro dei plafond dell'Art.69 per finanziare il *sostegno specifico*.

Un'altra fonte di potenziale finanziamento dell'Art.68 potrebbe provenire dalle risorse derivanti dal *taglio degli aiuti accoppiati per i bovini e ovicapri-
prini*; questa opportunità non interessa l'Italia, che non dispone di tali aiuti accoppiati, in quanto nel 2005 decise per il disaccoppiamento totale.

In ultimo, le risorse per l'Art.68 possono essere attinte anche dai *fondi non spesi* per il regime di pagamento unico, che per l'Italia ammontano ad un somma variabile tra 150 e 200 milioni di euro. Queste somme derivano dal fatto che il massimale nazionale non riesce ad essere totalmente utilizzato, in quanto molti agricoltori possessori di titoli non li utilizzano, avendo la possibilità di mantenere il titolo fino a due anni di non utilizzo¹². Prima dell'entrata in vigore dell'*Health check*, tali somme costituivano un risparmio per il bilan-

¹¹ Questa norma è contenuta nelle "Disposizioni transitorie" di cui all'Art.72 del Reg. Ce 73/2009. Tale disposizione segue una perfetta logica intrinseca all'applicazione del disaccoppiamento. Infatti, i plafond dell'Art.69 del Reg. Ce 1782/2003 sono stati generati da una trattenuta settoriale che ha ridotto il valore dei titoli degli agricoltori beneficiari del sostegno in funzione del periodo di riferimento 2000-2002. Pertanto, i plafond dell'Art.69 andrebbero "restituiti" agli agricoltori a cui sono stati prelevati.

¹² In base al Reg. Ce 1782/2003, i titoli non utilizzati per tre anni consecutivi confluiscono nella riserva nazionale. Con l'*Health check*, la perdita dei titoli è stata ridotta a due anni di non utilizzo.

cio comunitario; dal 2010, tali importi potranno essere utilizzati per alimentare gli stanziamenti dell'Art.68, purché non superino il 4% del massimale nazionale previsto per il 2007¹³. Per l'Italia, tale norma, fortemente voluta dal Governo nazionale in sede di trattativa dell'*Health check*, genera una disponibilità di risorse per l'Art.68 pari a 148 milioni di euro¹⁴.

Valutando le varie fonti di attingimento finanziario per alimentare l'Art.68, in Italia, per i suddetti problemi politici e burocratici, è probabile che ci si limiti ad utilizzare i plafond dell'Art.69 e le somme recuperabili dai fondi non spesi. In tal caso l'importo per finanziare l'Art.68 raggiungerebbe circa 329 milioni di euro, inferiore di circa 100 euro rispetto al massimale consentito.

Le tipologie di misure finanziabili

Oltre alle innovazioni sul piano finanziario, l'*Health check* ha deciso di ampliare notevolmente la portata delle misure finanziabili con l'Art.68, prevedendo la possibilità per gli Stati membri di finanziarie cinque tipologie di misure, molto diverse tra di loro (tabella 6):

Tabella 6 - Le cinque tipologie di misure previste dagli articoli 68-70 del regolamento sui pagamenti diretti

Misure	Modalità di erogazione del sostegno
a) Tipi specifici di agricoltura	Pagamenti annuali supplementari a vantaggio di tipi di agricoltura importanti per: a1) il miglioramento dell'ambiente; a2) il miglioramento della qualità; a3) il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli; a4) il miglioramento del benessere animale; a5) specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi.
b) Pagamenti accoppiati in zone vulnerabili	Pagamenti a capo di bestiame o ad ettaro di foraggiere come come compensazione degli svantaggi specifici per agricoltori nei settori del latte, della carne bovina, della carne ovicaprina e del riso che operano in zone vulnerabili (aree montane e svantaggiate) o per tipi di aziende vulnerabili dal punto di vista economico nei medesimi settori.
c) Aumento del valore dei titoli per evitare l'abbandono	Aumento del valore unitario dei titoli per programmi di ristrutturazione e/o sviluppo per evitare l'abbandono delle terre e/o per far fronte agli svantaggi specifici.
d) Assicurazioni	Pagamenti annuali supplementari a titolo di contributo ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali
e) Fondi di mutualizzazione	Contributi ai fondi di mutualizzazione in caso di epizootie e malattie delle piante.

¹³ Più precisamente, il Reg. Ce 73/2009 recita che tale importo non deve superare il 4% del massimale per il 2007, previa applicazione della modulazione e previa riduzione dello 0,5%.

¹⁴ Per l'Italia, il massimale nazionale previsto per il 2007 ammonta a 3.813 milioni di euro.

- a) pagamenti per tipi specifici di agricoltura, ritenuti importanti per il miglioramento dell'ambiente, della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli, del benessere degli animali e attività agricole che comportano benefici ambientali aggiuntivi¹⁵;
- b) pagamenti volti a compensare svantaggi specifici dei produttori di latte, carne bovina, ovi-caprina e riso che operano in aree montane e svantaggiate o in condizioni di vulnerabilità economica;
- c) aumento del valore unitario dei titoli in aree oggetto di interventi di ristrutturazione e/o sviluppo, per evitare l'abbandono e/o per compensare svantaggi specifici;
- d) contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali (Art.70, Reg. Ce 73/2009);
- e) contributi a fondi di mutualizzazione per danni derivanti da malattie animali o vegetali (Art.71, Reg. Ce 73/2009).

Prima di procedere all'analisi delle singole misure, va ricordato che alcune di esse sono soggette ad alcune limitazioni finanziarie.

Tali vincoli finanziari riguardano alcune misure classificabili come pagamenti accoppiati: tipi specifici di agricoltura (*misura a*¹⁶), pagamenti accoppiati in zone vulnerabili (*misura b*), fondi di mutualizzazione (*misura e*). Queste misure avranno una limitazione pari al 3,5% dei massimali di bilancio nazionali (150 milioni di euro per l'Italia)¹⁷, in modo da soddisfare le condizioni della "scatola verde" del Wto.

Nel caso di misure a favore del settore lattiero-caseario, all'interno della *misura b*, il tetto del 3,5% potrà essere superato. Non ci sono limitazioni per le misure di aumento del valore dei titoli per evitare l'abbandono (*misura c*) e per le assicurazioni (*misura d*).

LE SCELTE PER L'ITALIA

L'Art.68 è facoltativo per gli Stati membri. L'Italia potrebbe decidere anche di non applicarlo, ma la sua flessibilità e le nuove misure stimolano a

Detraendo l'importo della modulazione e lo 0,5%, si giunge ad un importo di 3.708 milioni di euro; pertanto il 4% è pari a 148 milioni di euro.

¹⁵ Questa misura corrisponde ai contenuti del vecchio Art.69, con l'aggiunta di due nuovi obiettivi: il miglioramento dei criteri in materia di benessere degli animali e le specifiche delle attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi.

¹⁶ Nell'ambito della misura a, non sono considerati pagamenti accoppiati la fattispecie a5 "specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi".

¹⁷ Le proposte iniziali dell'Health check prevedevano un vincolo finanziario del 2,5%. Le decisioni finali hanno portato all'aumento di questo vincolo dal 2,5% al 3,5%.

prenderlo seriamente in considerazione, come opportunità di mettere in gioco incentivi specifici per l'agricoltura italiana.

Le decisioni nazionali sull'Art.68, secondo quanto previsto dal Reg. Ce 73/2009, vanno prese entro il 1° agosto 2009 o il 1° agosto 2010 oppure il 1° agosto 2011¹⁸, quindi in un arco temporale che assicura la massima elasticità decisionale. Tuttavia, l'Italia appare costretta a decidere entro la prima data utile, 1° agosto 2009, sia per porre fine all'inefficacia dell'attuale Art.69, sia per tener conto di nuove esigenze ed emergenze nazionali, quali le assicurazioni e la vulnerabilità di alcuni settori come il latte.

Entro il 1° agosto 2011, gli Stati membri che avessero già deciso e applicato l'Art.68 potranno modificare gli importi di finanziamento o anche cessare l'applicazione a partire dal 2012.

La possibilità per l'Italia di decidere l'allocazione di 430 milioni di euro annui è un'occasione da non perdere. L'attuale sistema dell'articolo 69 è stato giudicato inutile e negativo da tutto il mondo agricolo per la sua complessità e burocratizzazione. È dunque giunto il momento di abbandonarlo. Contestualmente, occorre una politica agraria nazionale coraggiosa, in grado di fare scelte economiche, sociali e ambientali di lungo periodo (ad esempio, sostenere la zootecnia di montagna) evitando le erogazioni a pioggia.

Le decisioni da adottare sono molteplici, ma possono essere raggruppate in tre categorie:

- l'entità dell'importo finanziario globale per l'Art.68 e le relative fonti di attingimento;
- le misure da attivare;
- gli importi di finanziamento per singola misura.

Dopo aver presentato le nuove misure e i vincoli finanziari e decisionali, di seguito verranno illustrate le condizioni di gestione ed ammissibilità delle singole misure, allo scopo di valutare le opportunità di applicazione in Italia.

Misura a): tipi specifici di agricoltura

La prima misura (*misura a*) permette di erogare pagamenti annuali supplementari per tipi di agricoltura importanti per il miglioramento dell'ambiente, della qualità¹⁹ e della commercializzazione dei prodotti agricoli; fini qui si

¹⁸ Nelle decisioni finali dell'Health check è stata concessa la possibilità di decidere l'applicazione dell'Art.68 e sue eventuali modifiche anche in date successive al 1° agosto 2009, data proposta inizialmente dalla Commissione. Poter decidere anche nel 2010 o nel 2011, implica la possibilità di studiare bene le misure da attivare o di aggiustare il tiro strada facendo.

¹⁹ La misura del miglioramento della qualità dei prodotti agricoli deve essere coerente con la politica della qualità prevista dai Reg. Ce 509/2006 (STG), Reg. Ce 510/2006 (Dop e IGP), Reg. Ce 834/2007 (agricoltura biologica) e dagli Art.113-121 del Reg. Ce 1234/2007 (norme di commercializzazione).

tratta della stessa formulazione dell'attuale articolo 69. Ma la *misura a* dell'Art.68 consente anche di erogare pagamenti annuali supplementari per il miglioramento del benessere animale e per specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi²⁰. Questi ultimi due nuovi obiettivi non erano presenti nelle proposte iniziali della Commissione, ma sono stati introdotti dalle decisioni finali sull'*Health check*.

La *misura a*, di fatto, permette di erogare pagamenti accoppiati agli agricoltori che assumono un comportamento confacente agli obiettivi indicati, i cui contenuti operativi saranno stabiliti dagli Stati membri.

Con questa misura sarebbe possibile proseguire le misure del vecchio articolo 69, ma – visto che il giudizio unanime sul suo insuccesso per la scarsa selettività, le erogazioni a pioggia e il carico burocratico – sarebbe preferibile chiudere al più presto l'esperienza dell'Art.69.

Per la formulazione delle nuove scelte nazionali, alla luce dell'esperienza fatta con l'Art.69, si suggeriscono alcuni criteri per la scelta delle azioni finanziabili nell'ambito della *misura a*:

- motivazione e giustificazione dell'erogazione;
- selettività dei requisiti;
- pagamenti supplementari abbastanza significativi da attivare comportamenti virtuosi, evitando le erogazioni a pioggia;
- semplicità applicativa della misura²¹, in modo da limitare il carico burocratico sia per gli agricoltori beneficiari sia per le amministrazioni deputate al controllo.

Quali interventi sarebbe opportuno attivare in Italia? Innanzitutto è utile attivare un sostegno specifico alla zootecnia estensiva (vacche nutrici, ovicaprini), che persegue il triplice obiettivo del miglioramento dell'ambiente, della qualità del prodotto e dell'attivazione delle economie locali.

Le motivazioni di questa scelta rispondono agli obiettivi sopra enunciati: motivazione del sostegno, selettività, semplificazione. Su questo fronte, il sostegno alla zootecnia estensiva trova ampie giustificazioni (De Filippis, Frascarelli, 2007):

²⁰ Il sostegno alle specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi possono essere erogati solamente alle seguenti condizioni (Art.68, par. 2, comma a): rispetto dei requisiti della misura "pagamenti agroambientali" del regolamento sulla politica di sviluppo rurale; importo del sostegno commisurato alla copertura dei costi supplementari effettivamente sostenuti e della perdita di reddito subita per conseguire l'obiettivo prestabilito; il sostegno deve essere approvato dalla Commissione. Di fatto, i contenuti e le modalità di erogazione sono del tutto analoghe a quelle previste dalla politica di sviluppo rurale.

²¹ L'esigenza di semplicità è molto spesso in contrasto con l'obiettivo della selettività. Su questo terreno è necessario pervenire ad una mediazione, anche perché i pagamenti supplementari saranno comunque di entità limitata, tale da non giustificare un eccessivo onere per l'agricoltore né tanto meno un sistema di controlli troppo complesso (De Filippis, Frascarelli, 2007).

- essendo una tipologia di allevamento che genera benefici ambientali, è importante per il mantenimento della produzione nelle zone svantaggiate di collina e di montagna, generando un impatto positivo sia sull'occupazione che sull'ambiente;
- migliora l'approvvigionamento di vitelli, di cui l'Italia è fortemente carente e, quindi, risponde ad un'esigenza di mercato, anche per effetto delle difficoltà di approvvigionamento dei vitelli dalla Francia;
- valorizza il patrimonio genetico italiano, a favore della qualità delle carni;
- favorisce una modificazione strutturale del comparto bovino, in quanto l'allevamento estensivo tende a radicare un sistema agricolo complesso, diversificato e duraturo nel tempo, a differenza degli allevamenti a ciclo aperto.

Il sostegno alla zootecnia estensiva è una misura giustificabile anche per tener conto delle scelte della Francia, che manterrà un premio accoppiato per vacche nutrici ed oviceprini; infatti, la Francia è un Paese direttamente concorrente dell'Italia per la zootecnia bovina, per cui è auspicabile creare condizioni di parità nell'ambito delle politiche di sostegno.

Un'altra azione da considerare per quanto riguarda la qualità dei prodotti, è l'incentivo al grano duro di qualità, importante in un'ottica di sistema-Paese, per stimolare una produzione con caratteristiche merceologiche adatte all'ottenimento di semola e pasta italiana; l'incentivo verso la qualità del grano duro avrebbe anche un effetto importante per la bilancia commerciale italiana, carente di grano duro di qualità, e per l'immagine della pasta *made in Italy*. Inoltre servirebbe a recuperare gli effetti negativi per il settore sementiero dell'abolizione del premio alla qualità del grano duro. Gli incentivi al grano duro erano già previsti dall'Art.69, ma l'erogazione è stata totalmente indifferenziata, una vera e propria erogazione a pioggia, che ha annullato i benefici potenziali. Un criterio in grado di rispondere a veri requisiti di qualità dovrebbe condurre ad individuare poche varietà di grano duro con caratteristiche altamente qualitative, con una lista varietale restrittiva e selettiva.

Misura b): zone vulnerabili e aziende vulnerabili

La seconda misura (*misura b*) è una novità molto importante: essa consente di erogare pagamenti supplementari a favore di produttori dei settori lattiero-caseario, delle carni bovine, delle carni ovicaprine e del riso²² in zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili dal punto di vista ambientale. Negli stessi settori, l'Art.68 si può utilizzare anche per tipi di agricoltura vulnerabili dal punto di vista economico.

²² Per il settore del riso, il sostegno può essere concesso solamente dopo che lo Stato membro ha applicato di disaccoppiamento dell'aiuto specifico per il riso.

La finalità di questa misura è quella di ridurre i rischi di abbandono della produzione in zone sensibili (es. la montagna), attraverso pagamenti specifici ed accoppiati, ad ettaro o a capo. Il sostegno può essere erogato solamente nella misura necessaria ad incentivare il mantenimento degli attuali livelli di produzione, quindi non deve incentivare un aumento della produzione.

Questo sostegno è molto importante per l'Italia, che potrà utilizzarlo per salvaguardare la zootecnia da latte e da carne in montagna, soprattutto per arginare le conseguenze di una maggiore competitività nel settore lattiero-caseario dopo l'eliminazione delle quote latte.

Le premesse alla decisione in merito alla *misura b* sono:

- la definizione dei criteri per l'individuazione delle zone vulnerabili e delle aziende vulnerabili²³;
- l'individuazione dei settori su cui intervenire, tenendo conto che questa misura è limitata solamente ai settori lattiero-caseario, carne bovine, carni ovicaprine e riso.

I criteri applicativi, già descritti in precedenza per la *misura a* (motivazione e giustificazione dell'erogazione, selettività dei requisiti di ammissibilità, semplicità applicativa della misura) sarebbero utili anche in questo caso, in modo da limitare il carico burocratico sia per gli agricoltori beneficiari sia per le amministrazioni deputate al controllo.

Alla luce delle specificità e della situazione dell'agricoltura italiana, si ritiene che gli interventi più utili da attivare sono la concessione di pagamenti supplementari:

- ai produttori di latte e di carni bovine in montagna, per sostenere la permanenza della produzione ed evitare l'abbandono;
- agli allevatori di ovini e caprini in montagna, per motivazioni analoghe a quelle descritte precedentemente.

Questa misura è tanto più importante se si decidesse di non prevedere interventi a favore della zootecnia estensiva nella *misura a*.

Misura c): contrasto dell'abbandono delle terre tramite l'aumento del valore dei titoli

La terza misura (*misura c*) consente di aumentare il valore dei titoli disaccoppiati in zone particolari per evitare l'abbandono delle terre e/o per compensare svantaggi specifici.

L'obiettivo è di contrastare l'abbandono delle terre tramite il potenziamento del sostegno disaccoppiato. L'efficacia della misura è del tutto discutibile,

²³ Nelle decisioni finali è stato aggiunto il sostegno alle aziende vulnerabili nei comparti lattiero-caseario, ovicaprino, bovino e del riso, che non c'era nelle proposte iniziali.

in quanto il pagamento disaccoppiato si configura come un ricavo fisso per l'azienda che, indipendentemente dal suo valore, non obbliga l'agricoltore a modificare il suo comportamento nei confronti della gestione dei terreni. In altre parole, l'aumento del valore dei titoli disaccoppiati non consente di evitare l'abbandono, a meno che si decida di rendere più stringente la condizionalità.

In linea di principio, quindi, non si evidenziano per l'Italia vantaggi nell'applicazione di questa misura, ad eccezione della necessità di sanare situazioni particolari, ad esempio nella montagna alpina o appenninica, dove il valore dei titoli disaccoppiati è talmente basso (10-50 euro/ettaro) da indurre l'agricoltore a rinunciare all'abbinamento dei titoli e alla conduzione dei terreni. Ma anche in questo caso, il problema dei bassi valori dei titoli in montagna e nelle zone svantaggiate sarebbe preferibile affrontarlo con la regionalizzazione o il ravvicinamento.

Misura d): assicurazioni

Una novità assoluta nella storia della Pac è la possibilità di utilizzare il primo pilastro per sovvenzionare misure a *copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizoozie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie* (Art.70, Reg. Ce 73/2009).

Per *avversità atmosferiche* si intendono le condizioni assimilabili ad una calamità naturale quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità, che comportino una grave perdita economica distruggendo più del 30% della produzione media di un dato agricoltore, calcolata sui cinque anni precedenti escludendo l'anno con la produzione più elevata e quello con la più bassa.

Per *epizoozia* si intende una malattia riportata nell'elenco delle epizoozie dell'Organizzazione mondiale per la salute animale e/o nell'allegato della decisione 90/424/CEE del Consiglio del 26 giugno 1990 relativo a talune spese nel settore veterinario.

Per *perdita economica* si intende il costo aggiuntivo sostenuto dall'agricoltore in conseguenza di misure eccezionali prese per ridurre l'offerta sul mercato o qualsiasi calo consistente della produzione.

Dal punto di vista applicativo, il sostegno della *misura d* consente di concedere contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante contro le avversità atmosferiche, a favore degli agricoltori che hanno stipulato polizze assicurative, sino ad un massimo del 65% del premio assicurativo totale. Questo tipo di sovvenzione, già presente in Italia tramite i Consorzi di difesa, potrà dunque essere potenziato ed ampliato con la nuova Pac.

La misura può essere applicata solamente sotto forma di cofinanziamento

comunitario a risorse nazionali appositamente destinate a tali sovvenzioni. Il cofinanziamento comunitario, attraverso la *misura d*, non può superare il 75% del contributo finanziario nazionale.

In Italia c'è un grande interesse per questa misura, a causa della difficoltà per il bilancio dello Stato di mantenere gli stanziamenti nazionali sulle assicurazioni agevolate. Questa criticità si è manifestata in modo pressante con la Finanziaria 2009, che non ha previsto stanziamenti per le assicurazioni agevolate che normalmente ammontavano a circa 250 milioni di euro annui. In altre parole, si vorrebbe sopperire alla mancanza di risorse pubbliche statali con i finanziamenti del primo pilastro della Pac. Si tratterebbe quindi di attivare la *misura d* per mantenere una politica già consolidata nel panorama agricolo italiano, che rischia di essere messa in pericolo per carenze della finanza pubblica nazionale. In tale scenario ci si pone la domanda se sia opportuno attivare questa misura per risparmiare risorse nazionali, utilizzando risorse sottratte al pagamento unico disaccoppiato.

Il mantenimento del sistema delle assicurazioni agevolate è una priorità per il sistema agricolo nazionale, per cui in mancanza di alternative non si può escludere a priori il ricorso a risorse comunitarie. Tuttavia, la misura andrebbe attivata non tanto per sostituire *sic et simpliciter* le risorse nazionali con risorse comunitarie, ma per allargare le possibilità di assicurazione del raccolto e per ampliare la platea degli agricoltori che aderiscono ai sistemi assicurativi.

Un'altra problematica riguarda il rischio che una tale politica si trasformi in un finanziamento alle compagnie di assicurazione con scarsi vantaggi per gli agricoltori. A tal proposito, il regolamento recita²⁴ che i contributi finanziari non ostacolano il funzionamento del mercato interno dei servizi assicurativi, in quanto *tali contributi non sono limitati ad un'unica compagnia di assicurazioni o ad un unico gruppo assicurativo, né sono subordinati alla condizione che il contratto assicurativo sia stipulato con un'impresa stabilita nello Stato membro in questione.*

Questo rischio in Italia è abbastanza limitato per la presenza di un sistema consolidato di strutture associative dei produttori, i Consorzi di Difesa, diffusi capillarmente sul territorio nazionale, che negli ultimi anni hanno garantito una forte concentrazione della domanda assicurativa, in grado di controbilanciare l'offerta dei servizi delle compagnie di assicurazione.

Misura e): fondi di mutualizzazione

La quinta misura (*misura e*) prevede il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori per le perdite economiche in caso di malattie animali

²⁴ Art. 70, par. 9, Reg. Ce 73/2009.

(epizootie) o vegetali o dal verificarsi di un incidente ambientale²⁵, attraverso contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione. È uno strumento molto innovativo, che non ha esperienze consolidate in Italia, ma che potrà essere sperimentato in futuro.

Il regolamento definisce il *fondo di mutualizzazione* (o fondo mutualistico)²⁶ come un sistema riconosciuto dallo Stato membro in base al suo ordinamento interno, che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare del versamento di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di malattie degli animali o delle piante. Per *perdita economica* si intende ogni costo aggiuntivo sostenuto dall'agricoltore in seguito a misure eccezionali attuate allo scopo di ridurre perdite di produzioni.

La costituzione dei fondi mutualistici è delegata agli Stati membri, i quali devono definire le regole applicabili alla costituzione e alla gestione degli stessi fondi, nello specifico per la concessione di pagamenti compensativi agli agricoltori in caso di crisi, nonché alla gestione e al controllo di tali regole (Cintia, 2008).

Il capitale iniziale del fondo non può essere costituito da contributi pubblici ma solo da capitale di base versato dagli agricoltori associati e da prestiti bancari a condizioni commerciali.

I contributi finanziari della *misura* e possono riguardare le seguenti spese di gestione del fondo:

- a) i costi amministrativi per la costituzione del fondo, ripartiti al massimo in un triennio;
- b) il rimborso del capitale e degli interessi dei prestiti commerciali ai fini del versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori;
- c) gli importi attinti al capitale sociale del fondo di mutualizzazione per il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori.

I contributi finanziari non possono essere superiori al 65% delle spese elencate; la restante parte è coperta dagli agricoltori. La misura deve essere cofinanziata dagli Stati membri, come visto per le assicurazioni; il cofinanziamento comunitario è previsto nella misura massima del 75%.

In Italia, come si è detto, non esiste un'esperienza sui fondi di mutualizzazione in campo agricolo. Sarà perciò necessario promuovere una fase sperimentale disegnata accuratamente. Considerati i tempi non molto lunghi a di-

²⁵ Per incidente ambientale si intende un fenomeno specifico di inquinamento, contaminazione o degrado della qualità dell'ambiente connesso ad un determinato evento di portata geografica limitata. Non sono compresi i rischi ambientali generali, come i cambiamenti climatici o le piogge acide.

²⁶ Art. 71, Reg. Ce 73/2009.

sposizione – ricordiamo che la possibilità di rivedere le scelte esiste solo fino al 1° agosto 2011 – sarebbe indubbiamente opportuno iniziare tale fase il prima possibile per sfruttare tutto il tempo disponibile.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La descrizione dei contenuti dell'Art.68 pone in evidenza con chiarezza l'eterogeneità delle misure in esso contenute e la discontinuità con l'Art.69, anche se le sue misure sono integralmente inglobate nell'Art.68.

È quindi evidente che ci troviamo di fronte ad una nuova forma di sostegno, che – come abbiamo già detto – il Reg. Ce 73/2009 denomina *Sostegno specifico*. A fronte di questa conclusione, ci si domanda quali sono gli obiettivi di questo nuovo strumento della Pac e come esso si inquadra nell'evoluzione strategica dell'innovazione della politica agricola europea.

Secondo la Commissione europea, il *sostegno specifico* dell'art. 68 dovrà permettere agli Stati membri di affrontare problemi di carattere ambientale e migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli (Commissione europea, 2008). Questo tipo di aiuti potrà servire anche ad attenuare le conseguenze della progressiva soppressione delle quote latte e del disaccoppiamento del sostegno in settori particolarmente sensibili (es. riso). Data, inoltre, la crescente importanza di una gestione efficace dei rischi, la Commissione ha ritenuto che occorra dare agli Stati membri la facoltà di concedere contributi finanziari per i premi versati dagli agricoltori per l'assicurazione del raccolto e compensazioni finanziarie per determinate perdite economiche subite in caso di malattie degli animali o delle piante.

La diversità degli obiettivi e l'eterogeneità delle misure sembrano configurare il *sostegno specifico* come uno strumento totalmente nuovo che si pone a cavallo tra il primo ed il secondo pilastro della Pac. Infatti, pur essendo il *sostegno specifico* inserito nel primo pilastro della Pac, esso presenta molti elementi in comune con il secondo pilastro: l'eterogeneità delle misure, la programmazione a livello nazionale, il cofinanziamento nazionale di alcune misure (assicurazioni e mutualizzazione). In alcuni casi, come ad esempio per le *specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali*, occorre un'approvazione preventiva della Commissione, del tutto analoga a quella prevista per i Programmi di sviluppo rurale. Alcune misure dell'Art.68 sono talmente simili a quelle della politica di sviluppo rurale (Reg. Ce 1698/2005), che gli Stati membri devono esplicitare norme di demarcazione tra le due politiche per evitare eventuali cumuli del sostegno.

Al di là delle interpretazioni sul ruolo del *sostegno specifico*, è evidente ed auspicabile il tentativo di introdurre nel primo pilastro uno strumento utile per

qualificare la spesa per la Pac, in funzione di comportamenti e obiettivi qualificanti. Il *sostegno specifico*, quindi, è una grande opportunità per una politica agraria che voglia tenere conto delle specificità nazionali e, pertanto, andrebbe utilizzato al massimo livello finanziario; in ogni caso, tuttavia, occorre evitare di ripetere gli errori con cui è stato applicato l'Art.69, scegliendo attentamente le misure da attuare, le imprese e i territori da sostenere, i contributi da concedere, evitando la frammentazione del sostegno tra tante misure.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Borriello R., *Relazione su Assicurazioni, gestioni dei rischi in agricoltura e garanzia dei redditi*, (a cura di) Ismea, Roma, marzo 2003.

Buffaria B., "La gestione del rischio nell'Ue: le norme comunitarie e gli orientamenti della Commissione per la futura Pac", in A. Stoppa (a cura di), *La gestione del rischio in agricoltura: strumenti e politiche*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n.6, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2004.

Cafiero C. et al., "Rischio, crisi e intervento pubblico nell'agricoltura europea", *Politica Agraria Internazionale*, 4/2006, 11-41.

Cintia F., "Così la gestione dei rischi e delle crisi entra nella Pac", *Terra e Vita*, n.24, 2008.

Commissione CE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo*, Bruxelles COM(2005) 74, 24.01.2006.

Commissione CE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio "In preparazione alla valutazione dello stato di salute della Pac riformata"*, COM(2007) 722 def., Bruxelles, 20.11.2007.

Commissione CE, *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, COM(2008) 306/4, Bruxelles, 20.05.2008.

Copa-Cogeca, *Reazione del Copa e della Cogeca alla comunicazione della Commissione sulla valutazione dello stato di salute della riforma della Pac del 2003*, PR(08) 126:1, Copa-Cogeca, Bruxelles, gennaio 2008.

De Filippis F., "L'Health check e il processo di riforma della Pac", in F. De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac - Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma 2008.

De Filippis F., Frascarelli A., *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, Gruppo 2013, working paper n 2, maggio 2007.

Frascarelli A., "Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politiche ambientali", *Agriregionieuropa*, anno 3, numero 11, dicembre 2007.

LA REGIONALIZZAZIONE NELL'HEALTH CHECK DELLA PAC

*Maria Rosaria Pupo D'Andrea**

LA REGIONALIZZAZIONE DEL PAGAMENTO UNICO NELLE DECISIONI DEL NOVEMBRE 2008

Le determinanti della regionalizzazione e la sua applicazione nella riforma Fischler del 2003

La regionalizzazione ha ricevuto poca attenzione nel dibattito attorno all'*Health check*. Da un lato ciò è stato determinato dalla non obbligatorietà dello strumento che ha comportato una sorta di deresponsabilizzazione degli Stati membri; ma non secondario è stato il fatto che i Paesi che hanno aderito al criterio storico nel 2004 non sembrano essere intenzionati ad approfittare di questa seconda occasione per pervenire ad una distribuzione degli aiuti meno distorta¹.

Regionalizzazione e ravvicinamento erano stati indicati, nella Comunicazione del novembre 2007 che ha lanciato la verifica sullo stato di salute della Pac (Commissione Ce 2007), come i due strumenti attraverso i quali pervenire ad una maggiore uniformità del valore dei titoli e, per questa via, iniziare a risolvere il problema della “giustificazione” del sostegno elargito attraverso il regime di pagamento unico. In questo documento, infatti, si affermava che, pur rispondendo all'obiettivo del riorientamento al mercato, tanto nel modello storico quanto nel modello regionalizzato “l'entità del sostegno individuale rimane legata, anche se in misura diversa, ai livelli di produzione del passato e, con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di sostegno, soprattutto nel modello storico” (Commissione Ce, 2007, pag.4).

La riforma Fischler del 2003 ha permesso di applicare il regime di pagamento unico secondo due modalità. La prima, quella “storica”, prevede che ciascuna azienda riceva un pagamento pari al sostegno da essa ricevuto mediamente in un periodo storico di riferimento. Nei Paesi che hanno scelto di applicare tale modalità di erogazione si è avuto, di conseguenza, un congelamento della distri-

* Istituto Nazionale di Economia Agraria (pupo@inea.it). Si desidera ringraziare Fabrizio De Filippis e Roberto Henke che con le loro osservazioni hanno permesso di migliorare una precedente stesura del lavoro. Questo contributo riprende ampiamente i contenuti della relazione presentata dall'Autore al XLV Convegno Sidea tenutosi a Portici dal 25 al 27 settembre 2008 (Pupo D'Andrea, 2008) e parzialmente pubblicato in Pagri (Pupo D'Andrea, 2007).

¹ In Italia è stata più volte ribadita l'assoluta contrarietà a ipotesi di applicazione della regionalizzazione sul territorio nazionale.

buzione del sostegno tra i beneficiari storici². La seconda modalità prevede un criterio di distribuzione “regionalizzato”, in base al quale, nell’ambito di ciascuna delle regioni individuate, tutti gli agricoltori ricevono un aiuto forfetario ad ettaro di uguale valore unitario, indipendentemente dal fatto che nel passato abbiano goduto o meno di pagamenti diretti della Pac ed, eventualmente, dal loro ammontare. Il modello regionalizzato è stato scelto da Inghilterra, Germania e Finlandia, dove nel giro di qualche anno andrà progressivamente a regime. I restanti Paesi dell’Ue-15³ hanno scelto modelli ibridi che contengono elementi di attribuzione sia storica che forfetaria. I 12 nuovi Stati membri, infine, hanno la possibilità di applicare fino al 2010 (per Romania e Bulgaria fino al 2011) un regime semplificato, al termine del quale dovranno obbligatoriamente passare al regime di pagamento unico regionalizzato.

La geografia dell’applicazione del regime di pagamento unico dopo la riforma Fischler rimanda l’immagine di una Ue profondamente differenziata, con la maggioranza dei Paesi continentali, caratterizzati da ordinamenti produttivi più omogenei e “sostenuti”, disposti a modificare, almeno parzialmente, la distribuzione storica del sostegno tra i propri beneficiari, e i Paesi mediterranei, caratterizzati da ordinamenti produttivi più eterogenei che hanno generato pagamenti diretti più differenziati, fortemente determinati a preservare i diritti acquisiti dai beneficiari storici degli aiuti. L’*Health check* dà a tutti i Paesi la possibilità di apportare consistenti aggiustamenti all’applicazione del regime di pagamento unico attraverso una nuova versione della regionalizzazione e attraverso il ravvicinamento.

La regionalizzazione nell’Health check

Come si è accennato, al fine di sganciare il sostegno dai valori di riferimento storici e pervenire ad un aiuto più uniforme, l’*Health check* contempla due diversi strumenti: il ravvicinamento e la regionalizzazione.

Il ravvicinamento

Il ravvicinamento consente di “approssimare” il valore dei titoli dal 2010 in poi. Esso può essere applicato da:

1. gli Stati membri che applicano il regime di pagamento unico secondo il modello storico e non intendono passare al modello regionalizzato;
2. gli Stati membri che applicano il regime di pagamento unico secondo il modello storico e intendono passare al modello regionalizzato;
3. gli Stati membri che applicano il modello regionalizzato previsto dalla riforma Fischler.

² Il modello storico è stato scelto da 11 Paesi: Belgio, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Olanda, Austria, Portogallo, Scozia e Galles.

³ Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Irlanda del Nord.

Gli Stati membri che applicano il regime di pagamento unico secondo il modello storico possono procedere al ravvicinamento del valore dei diritti all'aiuto dal 2010 (o anche successivamente) in non più di tre tappe annuali. Se la decisione si applica dal 2010 essa dovrà essere presa entro il 1° agosto 2009. Se si applica successivamente la decisione dovrà comunque essere presa entro il 1° agosto 2010.

In ciascuna delle tappe annuali la riduzione del valore di ciascun titolo non potrà superare il 50% della differenza tra il suo valore iniziale e quello finale. Se la riduzione del valore dei titoli è inferiore al 10% del suo valore iniziale, il ravvicinamento potrà essere applicato in meno di tre tappe.

Il ravvicinamento può essere applicato a livello geografico adeguato, determinato secondo criteri oggettivi e non discriminatori, quali la propria struttura istituzionale o amministrativa e/o il potenziale agricolo. Se gli Stati membri intendono procedere alla attribuzione a livello regionale del massimale nazionale (come vedremo, si tratta del passo immediatamente precedente alla regionalizzazione vera e propria), il ravvicinamento può essere applicato in conformità alle regioni definite a tale scopo.

Uno Stato membro che decide di applicare il regime di pagamento unico secondo il modello regionalizzato, o che già applica il modello regionalizzato sulla base del regolamento Ce n.1782/2003 della riforma Fischler, può procedere al ravvicinamento del valore dei titoli. Se la decisione si applica dal 2010 essa dovrà essere presa entro il 2009, se si applica successivamente dovrà essere presa entro il 2010.

Il ravvicinamento, dunque, permette di ridurre le differenze nel valore dei titoli consentendo una redistribuzione da quelli di valore più alto verso quelli di valore più basso. Tale meccanismo opera solo nei confronti di chi possiede diritti all'aiuto, che può essere il beneficiario storico della Pac, nel caso di Stato membro che non ha applicato e non intende applicare la regionalizzazione, oppure tutti gli agricoltori le cui aziende ricadono nella regione interessata, nel caso di Stato membro che applica la regionalizzazione, in quanto tutti possiedono titoli. Se il Paese già applicava la regionalizzazione della riforma Fischler, il ravvicinamento può rendersi necessario per livellare il valore dei titoli sia nell'ambito della stessa regione (come è stato detto in precedenza, molti Paesi hanno applicato un modello ibrido di regionalizzazione, che mantiene un certo grado di difformità nel valore regionale dei titoli), che a livello sovregionale, a seconda di come viene definito l'ambito di riferimento geografico del ravvicinamento.

La regionalizzazione

La regionalizzazione consente ai Paesi che attualmente adottano il regime di pagamento unico secondo il modello storico, se lo desiderano, di passare al

modello regionalizzato nel 2010 o successivamente. Anche in questo caso una decisione deve essere presa al più tardi entro il 1° agosto 2010. La regionalizzazione prevede un passaggio propedeutico, che è la suddivisione del massimale nazionale a livello regionale. Le regioni devono essere definite secondo criteri oggettivi e non discriminatori quali la struttura istituzionale o amministrativa e il potenziale agricolo regionale. A differenza della regionalizzazione della riforma Fischler, gli Stati membri possono considerare il proprio territorio nazionale come regione unica. Nella riforma del 2003 tale possibilità era lasciata ai Paesi con meno di 3 milioni di ettari di superficie ammissibile. Una volta definite le regioni, il massimale nazionale dovrà essere attribuito loro secondo criteri oggettivi e non discriminatori.

Successivamente alla determinazione dei massimali regionali uno Stato membro può, se vuole, procedere alla regionalizzazione vera e propria. A differenza della riforma del 2003, però, lo Stato membro può suddividere al massimo il 50% del massimale regionale tra tutti gli agricoltori le cui aziende sono situate nella regione interessata, compresi coloro che non detengono diritti all'aiuto, cioè coloro che nel modello storico precedentemente applicato non avevano titoli perché nel periodo di riferimento non erano stati beneficiari di aiuti diretti. Il valore unitario di ciascun titolo è determinato dividendo la parte del massimale regionale soggetta a regionalizzazione (50% al massimo) per il numero di ettari ammissibili fissato a livello regionale. Non è dunque possibile procedere alla regionalizzazione dell'intero massimale regionale e ciò sembra dovuto più a questioni di ordine giuridico che a una precisa scelta della Commissione⁴.

La restante parte del massimale regionale (50% minimo) sarà (ri)attribuita ai soli beneficiari storici (cioè coloro che nel precedente modello storico detenevano diritti all'aiuto) in proporzione al valore totale dei diritti che ciascuno di essi detiene ad una data fissata dallo Stato membro.

È interessante notare che nel caso uno Stato membro decidesse di procedere alla regionalizzazione del 50% del massimale regionale e, successivamente, di applicare il ravvicinamento prendendo a riferimento il medesimo ambito regionale, si determinerebbe un aumento occulto della percentuale di regionalizzazione ben oltre il 50% stabilito dall'*Health check*, giacché in seguito alla regionalizzazione tutti gli agricoltori parteciperebbero al ravvicinamento.

Il numero dei diritti per agricoltore è uguale al numero di ettari dichiarati nell'anno di applicazione della regionalizzazione. Di conseguenza, la redistribuzione tra le aziende, per la parte del sostegno legata all'aiuto forfetario regionalizzato, dipenderà fortemente dalla superficie posseduta alla data della regiona-

⁴ I testi del regolamento, fin dalle fasi di proposta, sono stati ampiamente rimaneggiati dai servizi giuridici della Commissione, che hanno, tra le altre cose, imposto una percentuale di regionalizzazione massima.

lizzazione. La scelta di fissare una data futura per distribuire i titoli tra i beneficiari, se risponde alla logica di tenere quanto più prossimi possibile periodo di maturazione dei diritti e attribuzione dei titoli (onde evitare le esperienze negative del passato per l'attribuzione delle quote latte, ad esempio), potrebbe avere pesanti ripercussioni sulla mobilità e sull'allocatione della terra – e quindi sul mercato fondiario – giacché prima di tale data è presumibile che ci sia una scarsa disponibilità a vendere/affittare la terra in vista dell'attribuzione dei titoli.

Nei Paesi che decideranno di passare al pagamento unico regionalizzato i vecchi titoli saranno cancellati e sostituiti da nuovi titoli.

Per evitare una eccessiva redistribuzione degli aiuti, uno Stato membro può decidere di fissare valori unitari dei diritti differenti per superficie a prato oppure a pascolo permanente rispetto a tutti gli altri ettari ammissibili.

Solo nel caso in cui uno Stato membro decida di fissare massimali regionali ma di non procedere poi alla regionalizzazione, è possibile adattare il valore dei titoli per rispettare il massimale regionale. Di conseguenza, i diritti all'aiuto possono essere ridotti o aumentati in maniera lineare. Ad ogni modo, la riduzione totale del valore dei titoli non può superare il 10% del valore iniziale.

Un aspetto di particolare interesse riveste la questione dei titoli speciali. Questi sono quei titoli che spettano ai produttori zootecnici che prima della riforma Fischler percepivano premi sulla base del numero dei capi posseduti (ad esempio i premi alla macellazione), per ottenere i quali non era necessario dichiarare le superfici coltivate. Per questi titoli è stata così prevista una deroga all'obbligo di possedere un numero di ettari ammissibili equivalente al numero dei diritti, purché venga mantenuto almeno il 50% dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento espressa in Uba (Unità di bestiame adulto). La regionalizzazione, per la parte legata al massimale regionalizzato, comporta una redistribuzione del sostegno sulla base della superficie ammissibile dichiarata ad una certa data. Di conseguenza, senza opportune strategie di acquisizione di superfici, le aziende zootecniche più "intensive" sono quelle che rischiano di essere maggiormente penalizzate perché, appunto, "senza terra"⁵.

⁵ In Germania, ad esempio, dove al 2013 si giungerà all'adozione di un aiuto forfetario ad ettaro completamente regionalizzato (regionalizzazione al 100%), i premi a capo di bestiame verranno gradualmente integrati nel plafond da regionalizzare, senza alcuna eccezione. I detentori di titoli speciali che non hanno acquisito terra subiranno una riduzione dell'aiuto (al 2013 rispetto al 2005) stimata tra i 300 ed i 5.000 €/ha (Swinbank *et al.*, 2004). Anche in Inghilterra il Defra (2005) ha stimato che il passaggio ad un pagamento disaccoppiato calcolato su base forfetaria ad ettaro comporterà problemi per le aziende lattiere di più grandi dimensioni che al 2012 (anno di completamento della regionalizzazione) vedranno il loro reddito ridursi del 17% rispetto al reddito derivante da un pagamento legato alla quota posseduta. Allo stesso modo, e per lo stesso motivo, è previsto che si abbiano perdite per le aziende bovine intensive. Il più recente aggiornamento delle stime, basato sui risultati del primo anno di applicazione del Rpu in Inghilterra, confermano sostanzialmente i risultati previsti a priori per le aziende lattiere (Defra 2007a, 2007b).

UNA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA REGIONALIZZAZIONE

Una valutazione degli effetti redistributivi della regionalizzazione, sia a livello territoriale che aziendale, appare necessaria per poter opportunamente decidere sulla sua eventuale applicazione in Italia.

A livello territoriale, l'ammontare di risorse redistribuito tra i territori all'interno di una regione dipende da due elementi:

1. dalla percentuale del massimale regionale assoggettato a regionalizzazione, perché più alta è la percentuale, maggiore è la quota di sostegno redistribuita sulla base della superficie complessiva di tutte le aziende; dalla variabilità degli ordinamenti produttivi nel periodo storico di riferimento (e quindi dell'aiuto unitario collegato a ciascuna produzione);
2. dall'ampiezza di ciascuna regione, perché, presumibilmente, più ampia sarà la diversificazione culturale al suo interno (Anania, 2008; Anania, Tenuta, 2008).

L'ammontare degli spostamenti di risorse a livello territoriale dipenderanno, dunque, dalla distanza tra gli aiuti per ettaro ricevuti nel periodo storico di riferimento dalle aziende e dalle aree nell'ambito della stessa regione. In termini generali, la regionalizzazione tenderà a premiare gli ordinamenti culturali scarsamente o per nulla sostenuti nel passato (ortofrutta, ad esclusione di quella destinata alla trasformazione, vite, ovicaprini, granivori) e a penalizzare gli ordinamenti che nel passato hanno ricevuto sostegni unitari più elevati (allevamenti bovini da carne, latte, olio, tabacco, riso, pomodoro da industria, agrumi).

La redistribuzione tra le aziende, per la parte legata all'aiuto forfetario regionalizzato, dipenderà fortemente anche dalla superficie posseduta il primo anno di applicazione della regionalizzazione, perché maggiore è la superficie più elevato è l'aiuto forfetario totale ricevuto. A parità di superficie aziendale (tra periodo storico di riferimento e applicazione della regionalizzazione), invece, la redistribuzione sarà determinata dalla distanza tra l'aiuto unitario forfetario e il valore unitario della fetta di aiuto che viene regionalizzato (al massimo il 50%). Se l'aiuto unitario forfetario è superiore all'aiuto unitario derivante dalla percentuale di aiuto storico che viene regionalizzato, allora aumenterà l'aiuto totale per parte legata all'aiuto forfetario; in caso contrario diminuirà.

Rilevanza, soprattutto a livello aziendale, avrà anche la presenza di ordinamenti produttivi "senza terra" per i quali si percepiscono aiuti Pac. Tali aziende (e i territori ad esse legati), infatti, sono quelle che rischiano di perdere le maggiori risorse perché non sono nelle condizioni di partecipare pienamente alla distribuzione degli aiuti per la parte legata all'aiuto forfetario, in quanto sprovviste di terra. A meno che non si prevedano correttivi al riguardo nell'applicazione nazionale dello strumento o l'azienda non decida di investire nell'acquisizione di superficie ammissibile.

Una quantificazione della redistribuzione territoriale associata alla regionalizzazione può essere avanzata sulla base di precise ipotesi circa la costruzione delle regioni e in merito alla percentuale di aiuto da sottoporre a regionalizzazione. Applicando una percentuale di regionalizzazione pari al 50% (quella massima realizzabile) e considerando tre ipotesi alternative di regione – Regioni amministrative, Circoscrizioni territoriali o Italia come “regione unica” – si ravvisa come, all’aumentare dell’ampiezza della regione considerata, aumenta l’ammontare di risorse trasferite tra i territori (nel nostro caso l’ammontare di risorse che si trasferisce dalle Province che “perdono” verso quelle che “guadagnano”) perché maggiore tende ad essere la diversificazione degli ordinamenti produttivi nel periodo storico di riferimento (e quindi, degli aiuti per ettaro percepiti oggi nel modello storico)⁶. In particolare, nel caso di regione data dalla Regione amministrativa le risorse trasferite tra le Province sono pari a 212 milioni di euro, il 6% del complessivo aiuto storico nazionale. Nel caso di regione definita come Circoscrizione tale ammontare sale a 337 milioni di euro (il 9% dell’aiuto storico). Infine, nel caso di “regione unica” nazionale, l’aiuto storico trasferito sale a 368 milioni di euro (il 10% del totale).

Sulla base delle ipotesi dello studio citato risulta che per alcune Regioni amministrative l’applicazione della regionalizzazione determina sempre un guadagno o una perdita, sia che si scelga di definire le regioni come le Circoscrizioni territoriali, sia che si opti per la “regione unica” nazionale⁷. Ad esempio, la Calabria è penalizzata sia che la regionalizzazione avvenga sulla base della regione definita come Italia Meridionale e sia che si faccia riferimento all’Italia come “regione unica”, e in quest’ultimo caso più del primo. Ciò avviene perché l’aiuto forfetario medio nelle due ipotesi di regionalizzazione è inferiore all’aiuto medio ad ettaro maturato nel periodo storico di riferimento, determinato in prevalenza dagli elevati aiuti unitari percepiti per l’olio d’oliva. La stessa cosa può dirsi per il Veneto, in cui, invece, l’aiuto storico è prevalentemente determinato dagli elevati aiuti unitari percepiti per i seminativi (soprattutto mais), e per la Lombardia, in cui un elevato aiuto storico, oltre che dai seminativi, è generato anche dai premi per il latte inclusi nel pagamento unico a partire proprio dal 2006⁸.

⁶ Tali ipotesi sono state utilizzate in Pupo D’Andrea, 2008, a cui si rimanda per maggiori informazioni sui dati.

⁷ È evidente che nel caso in cui la regione sia data dalla Regione amministrativa il saldo netto della regionalizzazione per la singola Regione amministrativa sia nullo, in quanto la redistribuzione può avvenire solo tra i territori al suo interno.

⁸ Uno studio di Anania e Tenuta (2008) analizza gli effetti di ipotesi alternative di regionalizzazione del regime di pagamento unico in Italia sulla distribuzione spaziale degli aiuti utilizzando regioni diverse da quelle qui ipotizzate. In tale lavoro, infatti, si prendono in considerazione: l’Italia come “regione unica”; le 12 regioni omogenee fissate per la determinazione del valore dei titoli della riserva nazionale, vale a dire quelle risultanti dall’incrocio tra le zone altimetriche e le quattro circoscrizioni territoriali; le 20 Regioni amministrative. In questo caso il lavoro mette in evidenza l’esistenza di cinque gruppi di Regioni amministrative: quelle che

Al contrario, Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Liguria, Emilia Romagna, Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna hanno tutto da guadagnare dalla regionalizzazione, qualunque sia la regione prescelta (Circoscrizione o Italia come "regione unica"), questo perché si tratta di Regioni amministrative con ordinamenti colturali poco o per nulla sostenuti in passato, che vedono aumentare le risorse oggi destinate alle loro aziende grazie all'ammontare di aiuti trasferiti da aziende dalle altre Regioni amministrative della stessa regione di appartenenza.

Dal punto di vista degli effetti a livello aziendale, l'analisi basata sul campione Rica ha messo in evidenza che, nelle tre ipotesi alternative di regione, ben oltre il 60% delle aziende si avvantaggia di un aumento dell'aiuto storico, a scapito della restante quota di aziende (Pupo D'Andrea, 2008). In particolare, ben il 35% delle aziende vede più che raddoppiare il valore del pagamento unico. All'estremo opposto, il 9% delle aziende vede ridursi il proprio pagamento unico di oltre il 25% (ma non oltre il 50%).

L'analisi ha inoltre confermato che se si guarda all'indirizzo produttivo delle aziende, oltre il 90% delle aziende specializzate ortofloricole, viticole e frutticole guadagna dalla regionalizzazione. Analogamente, oltre il 90% di quelle tabacchicole e quasi tutte quelle risicole sono penalizzate dalla regionalizzazione. Per le aziende olivicole la percentuale di quelle che perdono aumenta all'aumentare dell'ampiezza della regione (passando da Regione amministrativa, a Circoscrizione territoriale a "regione unica" nazionale), a causa del fatto che all'interno di questa gli ordinamenti colturali divengono via via meno uniformi e quindi più variabili sono gli aiuti storici ricevuti dalle aziende della regione. In ogni caso, anche quando la regione è definita come Regione amministrativa, circa il 60% delle aziende olivicole con la regionalizzazione vede ridurre il proprio aiuto storico. Le aziende specializzate in bovini da latte perdono in percentuale maggiore delle aziende specializzate in bovini da carne. Nel caso di ovini, caprini e granivori si ha una maggiore variabilità nella percentuale di aziende che guadagna con la regionalizzazione, in ogni caso ben oltre il 50% dei casi⁹. Nel caso delle aziende specializzate in

guadagnerebbero dalla regionalizzazione, sia che essa fosse attuata definendo la regione come l'intero territorio nazionale sia che fosse data dalla zona altimetrica della circoscrizione di appartenenza; quelle che, all'opposto, perderebbero in entrambi i casi (e tra queste si conferma la presenza di Lombardia, Veneto, Puglia e Calabria); quelle che trarrebbero vantaggio in un caso, ma non nell'altro; quelle che assisterebbero a variazioni molto contenute dei loro aiuti storici. Il lavoro conferma, inoltre, come a regioni più omogenee (le zone altimetriche delle circoscrizioni) è associata una minore redistribuzione del sostegno, perché gli ordinamenti produttivi storici sono meno eterogenei.

⁹ Ciò è dovuto al fatto che, pur essendo prodotti che hanno goduto di scarso sostegno in passato (ovini e caprini) o non averne ricevuto affatto (granivori), le aziende specializzate in tali produzioni non è escluso che abbiano altre attività (non prevalenti) o superfici sulle quali ricevono il pagamento unico.

seminativi la regionalizzazione comporterebbe risultati negativi per oltre il 60% delle aziende qualora si optasse per la “regione unica” nazionale; nel caso di Regione amministrativa o di Circonscrizione la percentuale di aziende penalizzate si ridurrebbe ma sarebbe comunque intorno al 50%.

IL FUTURO DELLA REGIONALIZZAZIONE DOPO L'HEALTH CHECK

La regionalizzazione può essere vista come un ulteriore approfondimento del processo di disaccoppiamento del pagamento unico. Il pagamento unico sgancia il sostegno da *cosa e quanto* si produce; la regionalizzazione sgancia il sostegno ricevuto nell'ambito del pagamento unico da *quante* risorse finanziarie si sono ricevute in passato e dal fatto di *averne ricevuto o meno*.

Se il modello storico si è reso necessario, in alcuni Paesi, per far accettare il principio del totale disaccoppiamento degli aiuti, oggi, e ancor più in futuro, soprattutto alla luce del completamento della riforma Fischler, appare non più sostenibile. A lungo andare, infatti, diventerà sempre più difficile giustificare il fatto che aziende che presentano lo stesso orientamento produttivo, la medesima organizzazione aziendale e che usano le stesse tecniche di produzione, ricevano un sostegno differente a causa degli aiuti che ciascuna di esse ha ricevuto (o “non” ricevuto) in un passato sempre più lontano (Anania, Tenuta, 2008).

Il modello di pagamento unico regionalizzato appare, a questo proposito, sicuramente più equo del modello basato sugli aiuti storici. Nell'ambito della “regione” di riferimento, infatti, esso determina una riduzione della disomogeneità dell'aiuto ricevuto dalle aziende e, di conseguenza, una più o meno marcata (a seconda della percentuale di regionalizzazione) redistribuzione degli aiuti tra aziende e territori.

È dunque la regionalizzazione il futuro dei pagamenti diretti? Se guardassimo a come si muove la Commissione in questi casi, saremmo portati a rispondere di sì. La strategia della Commissione è infatti quella di sperimentare per un certo numero di anni uno strumento su base volontaria, per poi imporne, con le dovute correzioni suggerite dall'esperienza, l'applicazione in forma obbligatoria. Così è stato per la modulazione o per le misure agroambientali, poi rese obbligatorie nell'ambito della condizionalità.

Se dunque la regionalizzazione, sperimentata in forma volontaria con la riforma Fischler e reiterata in forma ancora una volta volontaria con l'*Health check*, fosse destinata a divenire obbligatoria, occorrerebbe chiedersi se essa rappresenti il “miglior” futuro dei pagamenti diretti.

Il modello regionalizzato, come detto in precedenza, è più equo del modello storico ma non risolve il problema della iniqua distribuzione dell'aiuto tra

le regioni e gli Stati membri, determinata, ancora una volta, dal sostegno da ciascuno di essi ricevuto nel periodo storico di riferimento (Anania, 2008).

Inoltre, la regionalizzazione di per sé non è neutrale, in quanto è influenzata da come vengono “costruite” le regioni e, di conseguenza, da quali sono gli effetti redistributivi che si vogliono ottenere. In Germania, ad esempio, è stato adottato un modello molto redistributivo che risponde alla volontà del governo federale di introdurre un criterio di solidarietà tra le Regioni amministrative (i Länder). All’interno di ciascuna regione, a regime, l’aiuto ad ettaro sarà uguale per tutti e sarà basato su un criterio di equità territoriale. In Inghilterra, al contrario, è stato adottato un modello poco redistributivo, in quanto si è deciso di tenere separate le aree più produttive da quelle meno produttive (aree molto svantaggiate e aree svantaggiate) definendo le regioni sulla base del potenziale agricolo (Kroll, 2008).

Ma anche supponendo di arrivare ad un aiuto forfetario ad ettaro per l’intera Ue, la redistribuzione è di per sé un bene? È una giustificazione sufficiente al mantenimento di un sistema di aiuti al settore agricolo? Non comporta, forse più di prima, la necessità di giustificare, o meglio motivare, perché si distribuisce l’aiuto, perché un aiuto di una certa entità, perché differenziato tra regioni (o Stati membri), perché uguale nell’ambito della stessa regione?

Un aiuto regionalizzato è più equo ma, paradossalmente, non è più giustificabile di un aiuto erogato su base storica. Quest’ultimo, infatti, potrebbe trovare giustificazione nel non danneggiare aziende che, in virtù della politica in quel momento esistente, ha effettuato determinate scelte aziendali che hanno comportato investimenti finanziari in alcuni casi consistenti. Non è il criterio di distribuzione – storico o regionalizzato che sia – a rendere un aiuto più o meno giustificabile, ma le finalità a cui esso risponde.

È possibile giustificare l’aiuto regionalizzato? La strada tentata con la riforma Fischler è stata quella di vincolare i pagamenti diretti al rispetto dei criteri della condizionalità. Tuttavia, questa esperienza, sia pur da non accantonare, si è rivelata fallimentare su diversi fronti, perché mal digerita dagli agricoltori che l’hanno subita senza, forse, comprenderne appieno la “necessità” e perché oggettivamente vessati da norme poco comprensibili e/o poco realizzabili e/o burocraticamente pesanti; perché complessa da implementare; perché quasi del tutto sconosciuta alla pubblica opinione.

Cosa è auspicabile attendersi dopo il 2013? Probabilmente un sistema di pagamenti selettivi (erogati a molti, a pochi, ma non indifferentemente a tutti), finalizzati al raggiungimento di obiettivi misurabili, valutabili nella loro efficacia ed efficienza, monitorabili.

Per il momento, in merito all’applicazione dell’*Health check* la scelta dell’Italia sulla regionalizzazione dipenderà dalla valutazione che sarà data

sulla probabilità che in futuro si giunga ad una regionalizzazione obbligatoria e sulla opportunità di preparare il terreno a questo passaggio, abituando gli agricoltori con una forma blanda di pagamento forfetario regionale. La decisione sull'opportunità di applicare la regionalizzazione e su come applicarla, tuttavia, dipende fortemente dagli obiettivi di politica agraria del nostro Paese, dalla percezione dell'iniquità dell'attuale distribuzione del sostegno e dalla capacità di identificare una distribuzione "preferita".

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Anania G., "Il futuro dei pagamenti diretti nell'Health check della Pac: regionalizzazione, condizionalità e disaccoppiamento", in F. De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni Gruppo 2013, Coldiretti, Edizioni Tellus, Roma, 2008.

Commissione Ce, *Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio In preparazione alla "valutazione dello stato di salute della Pac riformata"*, Com (2007) 722 def., Bruxelles, 20 novembre 2007.

Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs), *Cap Single Payment Scheme: Basis for allocation of entitlement. Impacts of the Scheme to be adopted in England*, Agriculture in the United Kingdom Seminar 2005, 10 maggio 2005.

Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs), *Agricultural Change and Environment Observatory Programme. Annual Review*, Defra Agricultural Change and Environment Observatory, 2007a.

Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs), *Updated Projections Of The Distribution Of Single Payment Scheme Payments In 2012 By Farm Type, Size And Region*, Defra Agricultural Change and Environment Observatory, 2007b.

Kroll J.C., *The implementation of Single Payment Schemes in European Union Countries*, relazione presentata al 109^{mo} Seminario degli Economisti agrari europei (Eaae Seminar), Viterbo, 20-21 novembre 2008.

Pupo D'Andrea M.R., "Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico "regionalizzato"", *Pagri*, 4, 2007.

Pupo D'Andrea M.R., *Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico "regionalizzato"*, comunicazione presentata al Convegno Annuale della Società Italiana di Economia Agraria, Portici, 25-27 settembre 2008.

Swinbank A. et al., *An examination of various theoretical concepts behind decoupling and review of hypothetical and actual de-coupled schemes in some OECD countries*, Deliverable D1.1, Genedec Project, (<http://www.grignon.inra.fr/economie-publique/genedec/eng/enpub.htm>), 2004.

LA TERAPIA DELL'HEALTH CHECK PER MODULAZIONE E SVILUPPO RURALE

Franco Sotte*

Introduzione

La signora Marianne Fischer Boel, Commissario europeo all'agricoltura, era stata inizialmente particolarmente esplicita sul ruolo della politica di sviluppo rurale nell'ambito dell'*Health check* della Pac. In più di una occasione si era espressa lasciando intendere che l'analisi dello stato di salute della Pac avrebbe potuto costituire un'occasione per approfondire le connessioni tra primo e secondo pilastro, ipotizzando che questo dovesse assumere maggiore rilievo politico e quindi ricevere molte più risorse: "lo sviluppo rurale deve fare parte del cosiddetto *Health check* della Pac" (Fischer Boel, 2007a); "*the second pillar is the future of the Cap*" (Fischer Boel, 2007b); "*I'm desperately in favour of the rural development policy*" (Fischer Boel, 2008).

Cosa ci si sarebbe potuti aspettare a seguito di queste affermazioni? In primo luogo, una valutazione sullo stato di attuazione in Europa della politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013. A partire dal Regolamento 1698/2005 del 20 settembre 2005 e dai conseguenti Orientamenti strategici comunitari (Osc) del 20 febbraio 2006, si è avviato in Europa un complesso *iter* di redazione, approvazione e messa in funzione prima dei Piani strategici nazionali (Psn)¹ e, a seguito di questi, degli 88 Programmi di sviluppo rurale (Psr) elaborati in Europa dagli Stati membri o, come nel caso italiano, dalle 21 Regioni e Province autonome. L'*iter* è stato particolarmente laborioso e complesso. Nel caso delle Regioni italiane, l'approvazione definitiva dei Psr si è prolungata fino al 20 febbraio 2008. Ma, più in generale, in tutta l'Ue i ritardi sono stati notevoli.

A questa fase è seguita quella, ancora in svolgimento, dell'avvio operativo delle misure dei Psr attraverso i regolamenti di attuazione, i bandi e le altre procedure di avvio. Anche in questo caso, i tempi si sono allungati. All'inizio del 2009, infatti, trascorsi due dei sette anni del periodo di programmazione 2007-2013, ancora più della metà delle misure non è attiva (Sotte, Camaioni, 2008a). Il rischio è che scatti la regola del n+2, cioè del disimpegno delle somme stanziata a beneficio degli Stati membri e il suo recupero da parte del bilan-

* Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche, Ancona (f.sotte@univpm.it).

¹ L'approvazione definitiva del Psn italiano è del 6 luglio 2007.

cio dell'Ue. Un rischio che sarà certamente evitato per il 2009, dal momento che per tutto il primo anno le somme disponibili sono state utilizzate per coprire i cosiddetti *overbooking*, gli impegni in esubero del precedente periodo di programmazione 2000-2006, ma che si potrebbe ripresentare nel 2010. Una tale prospettiva potrebbe suggerire agli Stati membri una gestione dei Psr meno selettiva e orientata più a spendere velocemente i fondi che a spenderli con efficienza ed efficacia. Sarebbe questa una soluzione non meno preoccupante perché renderebbe più debole e meno giustificabile la politica di sviluppo rurale stessa, e in definitiva tutta la Pac nell'ottica della Revisione di Bilancio e del dopo 2013.

In sostanza, a più di tre anni dal Regolamento 1698/2005 e a due anni da quando è diventata spendibile la prima annualità della politica di sviluppo rurale 2007-2013, ci si sarebbe potuti aspettare con l'*Health check* anche una verifica dello stato di salute del secondo pilastro (oltre che del primo), nella quale si fosse compiuta una verifica sulle realizzazioni, si fossero apportate le opportune correzioni all'impianto normativo e procedurale, si fossero suggerite le linee guida per affrontare i nuovi compiti trasferiti dal primo al secondo pilastro, si fosse ribadito (anche in termini di consistenti trasferimenti di risorse finanziarie) l'impegno della Commissione verso la politica di sviluppo rurale.

Tutto questo non c'è stato e, comunque, l'attenzione dedicata al secondo pilastro è stata molto minore di quella riservata al primo pilastro. La scelta di attribuire alla politica di sviluppo rurale un ruolo secondario è stata espressa già nel documento di avvio dell'*Health check* del novembre 2007 (Commissione europea, 2007). La politica di sviluppo rurale veniva evocata in più parti del testo, ma senza una riflessione organica. Nel seguito della discussione, com'era da attendersi, si sono levate più voci intese a limitare la portata innovativa delle proposte originarie. Sono seguite delle proposte di compromesso. In questa fase un ruolo molto importante è stato svolto dal Parlamento europeo. Nel documento finale la signora Fischer Boel è riuscita a trovare una soluzione in cui veniva difesa gran parte delle sue proposte, sia pure con alcune restrizioni e con qualche contraddizione introdotta con il compromesso dell'ultima ora.

Confrontato il risultato alla luce delle proposte iniziali, esso può apparire molto soddisfacente; ma se lo si analizza alla luce di una prospettiva di più ampio respiro che guardi al processo innestato con la Revisione di Bilancio – che è attualmente in svolgimento – e che miri oltre il 2013, il giudizio è meno ottimistico e vanno palesate alcune rilevanti preoccupazioni.

Per meglio motivare queste valutazioni è opportuno analizzare come, a partire dalle proposte iniziali si sia giunti al compromesso finale. I prossimi

paragrafi saranno dedicati a trattare singolarmente gli aspetti delle decisioni assunte che appaiono più rilevanti dal punto di vista della politica di sviluppo rurale. La prima parte dell'analisi sarà dedicata alle nuove risorse per lo sviluppo rurale. Essa consta di due paragrafi: il primo tratterà le soluzioni tecniche individuate in materia di modulazione, imposizione di limiti massimi ai pagamenti unici individuali e altre misure di travaso di spesa dal primo al secondo pilastro; il secondo paragrafo si occuperà della quantificazione delle risorse mobilitate. La seconda parte si occuperà dei nuovi compiti che l'*Health check* ha aggiunto alla politica del secondo pilastro. L'ultimo paragrafo sarà dedicato ad un bilancio complessivo, sia in relazione all'obiettivo del completamento della riforma Fischler, sia anche alla luce della riflessione in corso sul futuro dell'Europa e del peso delle differenti politiche nel bilancio dell'Unione.

Il complicato compromesso sulla modulazione dinamica

La proposta originaria dell'*Health check* riguardo alla modulazione obbligatoria prevedeva un aumento del 2% annuo dal 2010 al 2013 in aggiunta al 5% originario della riforma Fischler del 2003. Questo avrebbe significato una modulazione complessiva del 13% nel 2013 (tabella 1). Considerando il mantenimento della franchigia di 5.000 euro per azienda, le percentuali reali di travaso di fondi dal primo al secondo pilastro in Italia sarebbero state molto più contenute.

Si trattava di una variazione significativa? Evidentemente il 13% non sarebbe stato poco. Si trattava comunque di un ritocco alla modulazione originaria relativamente modesto rispetto al 20% proposto già nel 2002 dal Commissario Fischler. Se quell'obiettivo era stato ritenuto ragionevole nel momento dell'avvio della riforma Fischler, era singolare che venisse ridotto al più modesto 13% nella circostanza, cinque anni dopo, del suo "completamento".

Tabella 1 - Health check: proposta originaria di modulazione obbligatoria

Esercizio finanziario	Modulazione
2007	5%
2008	5%
2009	5%
2010	7%
2011	9%
2012	11%
2013	13%

Fonte: Commissione europea

Bisogna d'altra parte ricordare che, nel frattempo, i fondi riservati al secondo pilastro erano stati tagliati da circa 88 miliardi euro della proposta della Commissione europea del febbraio 2004 per il periodo 2007-2013, a circa 69 miliardi di euro (-24%) delle Prospettive finanziarie 2007-2013. Era stato questo l'effetto dei tagli alle entrate, e conseguentemente alle uscite, del bilancio Ue operati sotto la presidenza Blair nel dicembre 2005, dal quale si era salvata la spesa riservata al primo pilastro, difeso dal preesistente accordo Chirac-Schroeder del 2003, assunto in concomitanza con il lancio della riforma Fischler².

La proposta originaria dell'*Health check* comprendeva anche, tra gli altri provvedimenti, quello riguardante l'imposizione di una consistente riduzione progressiva dei pagamenti diretti oltre determinate soglie ("*capping*"). su questo terreno la proposta appariva decisamente coraggiosa, se si tiene conto che l'obiettivo di una riduzione progressiva dei pagamenti diretti era stato avanzato fin dai tempi della riforma McSharry del 1992, ma mai, neanche nella riforma del 2003 si era riusciti a tradurlo in pratica. Segnatamente, si sarebbe trattato di una decurtazione aggiuntiva rispetto alla modulazione pari al 10% per i pagamenti tra 100 e 200 mila euro, al 25% tra i 200 e i 300 mila euro e al 45% sopra i 300 mila euro (tabella 2).

In effetti, nella proposta originaria queste somme non si sarebbero dovute trasferire al secondo pilastro, bensì all'ex Art.69. Ma ben presto, nel corso del confronto politico, anche a seguito di un'autorevole proposta del Parlamento europeo del marzo 2008 (relatore Lutz Goepel)³ i due provvedimenti della modulazione e dei massimali individuali sono confluiti in un'unica proposta, quella della cosiddetta "modulazione dinamica". Essa è stata fatta propria, ma con percentuali molto diverse, dalla Commissione nell'ambito delle Proposte di riforma dei Regolamenti di base della Pac del 20 maggio 2008 (Commissione europea, 2008).

Si trattava di una soluzione ibrida in cui modulazione e *capping* erano coniugati in una unica soluzione (tabella 3). Confermato l'aumento del tasso di modulazione del 2% all'anno dal 2010 al 2013 e la franchigia di 5 mila euro,

² È il caso di ricordare che l'accordo Chirac-Schroeder era inteso originariamente a porre un limite (dell'1% nominale all'anno) alla crescita della spesa per il primo pilastro della Pac fino al 2013, mentre significativamente non era previsto nessun limite alla crescita della spesa del secondo pilastro, ipotizzando implicitamente che potesse (e dovesse) crescere.

³ Parlamento Europeo, Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, Progetto di relazione sulla "valutazione dello stato di salute" della Pac, Relatore: Lutz Goepel, 2007/2195 (Ini). La proposta originaria Goepel, approvata a larghissima maggioranza dal Parlamento europeo, proponeva una modulazione progressiva a partire dal 2009 che, a regime, avrebbe portato il taglio degli aiuti dal 5% al 6% per gli importi tra 10 mila e 100 mila euro, al 7% tra 100 mila e 200 mila euro, all'8% tra 200 mila e 300 mila euro a al 9% oltre i 300 mila euro.

Tabella 2 - Health check: proposta originaria relativa ai massimali individuali

Pagamenti diretti (importo in euro)	Riduzione
Meno di 100 mila	nessuna
100-200 mila	10%
200-300 mila	25%
Più di 300 mila	45%

Fonte: Commissione europea

Tabella 3 - La modulazione dinamica della proposta di modifica dei regolamenti del 20 maggio 2008

Pagamenti diretti (importo in euro)	2009	2010	2011	2012
Meno di 5 mila euro	0%	0%	0%	0%
Da 5mila a 100mila euro	7%	9%	11%	13%
Da 100mila a 200mila euro	10%	12%	14%	16%
Da 200mila a 300mila euro	13%	15%	17%	19%
Più di 300mila euro	16%	18%	20%	22%

Fonte: Commissione europea

si proponeva un'ulteriore riduzione progressiva del 3% tra 100 e 200 mila euro, del 6% tra 200 e 300 mila euro e del 9% oltre i 300 mila euro⁴.

Un'ulteriore innovazione particolarmente rilevante per l'Italia sarebbe stata costituita dal fatto che tutti i fondi della nuova modulazione, oltre il 5% di quella già in atto, sarebbero rimasti nello Stato membro, anziché redistribuirsi parzialmente tra i differenti Paesi, sulla base dell'applicazione dei cosiddetti "criteri oggettivi": la superficie agricola, l'occupazione nel settore agricolo, il Pil pro-capite. Questa era una soluzione che, va ricordato, assicurava all'Italia un trasferimento netto positivo molto consistente (pari a circa 280 milioni di euro), per effetto nel nostro Paese della forte incidenza della franchigia fino a 5 mila euro e dei valori specifici dei parametri adottati per la redistribuzione tra Stati membri.

Era abbastanza prevedibile comunque che anche la proposta di modulazione dinamica sarebbe stata considerata troppo radicale e che sarebbe stata sottoposta a ulteriori modifiche in senso restrittivo. Basti ricordare le posizioni "fermamente contraria a un aumento della modulazione"⁵ espressa dal Copa-

⁴ Nello stesso documento veniva anche previsto che per i nuovi dieci Paesi membri dell'Ue entrati nel 2004, per i quali vige il differente regime del pagamento unico per unità di superficie (*Single area payment scheme*) la modulazione pari al 3% sarebbe scattata nel 2012 e che sarebbe stato imposto anche un limite minimo obbligatorio per i pagamenti diretti con importi inferiori a 250 euro o per le aziende con estensione inferiore ad un ettaro di Sau.

⁵ Si veda al riguardo Copa-Cogeca (2007a). La stessa ferma opposizione ad ogni modulazione è ribadita in Copa-Cogeca (2007b).

Cogeca immediatamente dopo l'avvio dell'*Health check*. Una posizione confermata in luglio 2008 dopo la presentazione delle proposte di modifica dei regolamenti: "il Copa e la Cogeca sono fermamente contrari a qualsiasi modulazione supplementare che superi l'attuale tasso del 5%" (Copa-Cogeca, 2008). Si consideri, d'altra parte, che il presidente del Copa Jean-Michel Lemétayer è anche il presidente della potente Fnsea (la Federazione nazionale francese dei sindacati delle aziende agricole) della quale sono note le posizioni fortemente contrarie sia alla modulazione che al *capping* individuale. Esse certamente hanno avuto notevole peso nell'influenzare la presidenza francese che, nel secondo semestre del 2008, ha concluso l'*Health check*.

In considerazione di questi condizionamenti, lo stesso Comitato agricoltura e sviluppo rurale del Parlamento europeo (*rapporteur* Louis Manuel Capoulas Santos), richiesto di un parere dalla Commissione prima della decisione finale, si esprimeva per una soluzione molto più restrittiva (tabella 4) in cui la modulazione aggiuntiva oltre la franchigia dei 5 mila euro e fino a 100 mila veniva fortemente ridotta all'1% nel 2009 e 2010 e al 2% nel 2011 e 2012 e la modulazione progressiva consisteva in un incremento della trattenuta dell'1% anziché del 3%, tra 100 mila e 200 mila euro, del 2% anziché 6% tra 200 mila e 300 mila euro e del 3% anziché 9% oltre i 300 mila euro (Parlamento europeo, 2008). Praticamente la modulazione aggiuntiva si riduceva a regime ad un quarto (rispetto all'8%) delle proposte e la modulazione progressiva ad un terzo delle proposte. Inoltre il Parlamento europeo, facendosi interprete di quanto richiesto da numerosi Stati membri (specie tra i Peco), proponeva l'esenzione dal cofinanziamento nazionale per i trasferimenti dal primo al secondo pilastro, come peraltro già concesso al Portogallo nel 2007 in materia di modulazione volontaria.

Analizzata in quest'ottica, la soluzione adottata nel testo finale dell'accordo sull'*Health check* del 20 novembre 2008 appare un compromesso nel quale la signora Fischer Boel ha certamente difeso con successo la propria proposta originaria, se non altro per quanto riguarda la modulazione. Essa infatti (tabella 5) prevede una modulazione aggiuntiva del 5% (2% nel 2010, più 1% all'anno fino al 2013) molto vicina all'8% della sua proposta originale. Molto più modesta è la soluzione relativa alla progressività che riguarda soltanto le somme superiori a 300 mila euro, sulle quali grava un supplemento di prelievo del 4%.

I fondi recuperati attraverso la modulazione aggiuntiva e il massimale oltre i 300 mila euro, contrariamente a quanto avviene per la modulazione del 5% della riforma del 2003, non saranno redistribuiti tra gli Stati membri in ragione dei "criteri oggettivi", ma resteranno allo Stato membro nel quale sono stati raccolti, costituendo una sorta di *envelope* nazionale che sarà utilizzata a

partire dal 1 gennaio 2010 a favore delle iniziative specifiche connesse alla realizzazione delle priorità individuate dall'*Health check* stesso di cui si parlerà più avanti in questo testo.

Accogliendo parzialmente le proposte del Parlamento europeo, il testo finale ha stabilito infine un regime ridotto di cofinanziamento nazionale pari al 10% nelle regioni convergenza: si tratta in Italia di Sicilia, Calabria, Puglia, Campania e Basilicata (in *phasing out*), e pari al 25% nelle regioni competitive: in Italia sono tutte le altre 14 Regioni (compresa la Sardegna in *phasing in*) e le due Province autonome di Trento e Bolzano. Ovviamente questa soluzione consente di ricevere fondi per il secondo pilastro gravati in misura minore dell'onere del cofinanziamento da parte degli Stati membri ma – al tempo stesso e proporzionalmente – riduce il volume di risorse sulle quali può contare la politica di sviluppo rurale complessivamente e, specialmente, nelle regioni più in ritardo di sviluppo.

Le risorse finanziarie in gioco

Una stima analitica sull'ammontare delle risorse mobilitate è stata opportunamente realizzata da Henke e Sardone, su dati della Commissione europea e dell'Agea, nel quadro delle iniziative dell'Osservatorio Inea sulle politiche agricole dell'Ue (Henke, Sardone, 2008). A quello studio, e al contributo degli stessi autori in questo Quaderno, è opportuno rinviare per ogni approfondimento. Qui ci si limiterà soltanto agli aspetti più generali.

Tabella 4 - La proposta del ComAgri del Parlamento europeo 7 ottobre 2008

Pagamenti diretti (importi in euro)	2009	2010	2011	2012
Meno di 5mila euro	0%	0%	0%	0%
Da 5mila a 100mila euro	6%	6%	7%	7%
Da 100mila a 200mila euro	7%	7%	8%	8%
Da 200mila a 300mila euro	8%	8%	9%	9%
Più di 300mila euro	9%	9%	10%	10%

Fonte: Comagri - Parlamento europeo

Tabella 5 - La modulazione nella soluzione finale del 20 novembre 2008

	2009	2010	2011	2012
Franchigia <5.000 euro	0	0	0	0
<i>Modulazione ordinaria</i>				
Da 5.000 a 300.000 euro	5+2=7	7+1=8	8+1=9	9+1=10
<i>Modulazione progressiva</i>				
Oltre 300.000 euro	7+4=11	8+4=12	9+4=13	10+4=14

Fonte: Commissione europea

In tabella 6 sono riportate le stime i valori riferiti all'Ue-15 e in particolare all'Italia a confronto con gli altri principali Stati membri di riferimento. Appare evidente come le risorse mobilitate nel nostro Paese siano di gran lunga inferiori. Il tasso di modulazione medio effettivo, infatti, passa in Italia dal 3,5% al 4,9%, mentre nell'Ue-15 sale dal 4,7% al 6,7%. Questo è l'effetto sia del numero consistente in Italia di aziende (il 91,3%, contro il 75,5% nell'Ue-15) che ricevono pagamenti diretti nei limiti della franchigia di 5 mila euro, sia della decisione di mantenere le somme derivanti dalla modulazione e dal *capping* all'interno dello stesso Stato membro senza operare nessuna redistribuzione in relazione ai "criteri oggettivi".

Questo apre però un serio problema, come si vedrà meglio più avanti, perché ovviamente l'Italia si troverà a far fronte attraverso i Psr agli stessi problemi degli altri Stati membri, con molto meno fondi.

Quanto alla modulazione progressiva, cioè al prelievo aggiuntivo del 4% oltre i 300 mila euro, l'effetto prodotto in termini finanziari è molto modesto: solo lo 0,02% delle aziende italiane (0,05% nell'Ue-15) ne è interessata e il gettito complessivo in Italia è pari a 2,6 milioni di euro all'anno (il 4,2% di quanto mobilitato con la modulazione addizionale, lo 0,07% del totale degli aiuti diretti). Una somma pressoché irrilevante; ma naturalmente bisogna riconoscere che è la prima volta che passa il principio della decurtabilità dei pagamenti diretti particolarmente elevati.

Si può ora analizzare l'effetto della modulazione e del *capping* sul bilancio complessivo della politica di sviluppo rurale in Italia (tabella 7). Assumendo che la distribuzione tra Regioni dei fondi raccolti e destinati al secondo pilastro sia la stessa che tra gli attuali Psr e che l'Italia adotti le percentuali di cofinanziamento definite dalla decisione finale dell'*Health check*, si ottengono i risultati esposti in tabella. Complessivamente l'incremento della spesa trasferita dal Feaga al Feasr a beneficio dell'Italia cresce di un modesto 3%. Tale percentuale si riduce ulteriormente all'1,8% in termini di bilancio complessivo a disposizione dei Programmi di sviluppo rurale per effetto della contrazione del cofinanziamento obbligatorio. La presenza in Italia di cinque Regioni convergenza, per le quali il cofinanziamento è pari al solo 10%, rispetto al 25% delle Regioni competitività, rende in termini relativi ancora più modesta la somma a disposizione per tutte le nuove incombenze affidate al secondo pilastro dall'*Health check*, a confronto con altri Paesi come Francia dove tutte le regioni (salvo i Domini d'Oltremare) sono classificate "competitività" e quindi cofinanziate almeno al 25%.

La decisione finale dell'*Health check* propone anche altre fonti di finanziamento della politica di sviluppo rurale, oltre la modulazione e i massimali individuali.

La prima è particolarmente rilevante ma soltanto potenziale, in quanto la possibilità di recuperare i fondi non utilizzati per i pagamenti diretti ad ogni singolo Stato membro fino all'incidenza del 4% (oltre un margine di sicurezza pari allo 0,5%), rispetto al massimale di spesa concessa (allegato VIII del bilancio) è in prima istanza riservata al finanziamento dell'Art.68. A discrezione dello Stato membro, però, questa somma può essere destinata in alternativa alla politica di sviluppo rurale. C'è ancora incertezza su questo ammontare dal momento che i funzionari Ue si sono limitati a confermare che esso sarà calcolato sulla base del bilancio finale del 2008, che non è ancora disponibile. Da alcune prime stime comunque risulterebbe che, in media dell'Ue-15, si tratterebbe di un importo tra 2% e 3% del massimale 2007. Per l'Italia si può stimare un importo molto interessante: intorno ai 140 milioni di euro all'anno (cioè mediamente circa il doppio di quanto raccolto con la modulazione obbligatoria ed il *capping*).

Il Governo italiano, come previsto, dovrà prendere una decisione entro il 1 agosto 2009 sull'opportunità di trasferire o meno al secondo pilastro parte o tutto l'ammontare risultante, oppure riservare l'intero importo all'Art.68. È evidente che, anche in ragione dell'esiguità delle somme trasferite al secondo pilastro con la modulazione e i massimali, sarà una decisione molto importante, indicativa dell'importanza che si attribuisce alla politica di sviluppo rurale e specialmente ai nuovi compiti che l'*Health check* affida ad essa. Ovviamente, comunque, sarà rilevante anche verificare come verrà implementato

Tabella 6 - I fondi mobilitati dalla modulazione aggiuntiva

Anni	Ue -15	Ger	Fra	Ita	Spa	Altri Ue-15
2009	440,4	91,2	121,0	36,1	54,9	137,2
2010	648,1	129,2	180,7	52,8	81,2	204,2
2011	855,8	167,1	240,3	69,6	107,4	271,4
2012	1063,5	205,1	300,0	86,3	133,6	338,5
Totale	3007,8	592,6	842,0	244,8	377,1	951,34

Fonte: Henke, Sardone, 2008

Tabella 7 - L'effetto della modulazione aggiuntiva sulla dotazione dei Psr

Regioni	Attuale politica sviluppo rurale			Modulazione aggiuntiva			Variazione %	
	Fearsr	Cofin	Totale	Fearsr	Cofin	Totale	Fearsr	Totale
Italia	8251	8354	16604	244,8	54,2	299,0	3,0	1,8
- Competitività	4110	5293	9403	121,9	40,6	162,5	3,0	1,7
- Convergenza	4141	3061	7201	122,9	13,6	136,5	3,0	1,9

Fonte: Henke, Sardone, 2008; Sotte, Ripanti, 2008

l'Art.68, dal momento che molte sue funzioni sono complementari a quelle della politica di sviluppo rurale. Se l'Art.68 fosse gestito, come purtroppo in passato l'ex Art.69, con generiche e inefficaci finalità distributive, il giudizio su un'eventuale decisione di dedicare l'intera somma dei fondi non utilizzati all'Art.68 dovrebbe essere ancora più marcatamente negativo.

La seconda fonte aggiuntiva di finanziamento del secondo pilastro consegue alla decisione di non concedere alcuna proroga al pagamento accoppiato al tabacco e di destinare, dal 2011, il 50% della spesa così risparmiata (circa 484 milioni di euro) per programmi di ristrutturazione alle Regioni produttrici tabacco: Umbria e Campania in particolare. Ovviamente la soluzione individuata si spiega con la necessità di venire a capo ad una annosa controversia, nella quale anche il Governo italiano si è speso fino all'ultimo momento in senso conservativo. È comunque evidente che, anche in considerazione dell'ammontare di risorse particolarmente rilevante, questa decisione contribuisce a far perdere unità e globalità alla politica di sviluppo rurale, mentre crea delle consistenti disparità tra Regioni e tra territori nella distribuzione delle risorse.

I nuovi obiettivi della politica di sviluppo rurale

L'impegno dell'*Health check* nella definizione dei nuovi obiettivi della politica di sviluppo rurale e nella prescrizione dei cambiamenti conseguenti è stato molto più blando rispetto al quanto registrato sul fronte del trasferimento di risorse dal primo al secondo pilastro. Nel corso della discussione si sono poi aggiunti via via nuovi argomenti, anche in relazione ai problemi conseguenti alle soluzioni individuate sul fronte del primo pilastro in particolare in materia di disaccoppiamento.

Per queste ragioni, nella soluzione finale dell'*Health check*, si contrappongono *indirizzi strategici* a *indirizzi cogenti*. I primi si riferiscono alle cosiddette "nuove sfide" che la Politica agricola e di sviluppo rurale europea è chiamata ad affrontare:

- (a) cambiamento climatico;
- (b) energie rinnovabili;
- (c) gestione delle risorse idriche;
- (d) conservazione della biodiversità.

Riguardo a questi obiettivi è già stato verificato nel corso della discussione che non sarebbe necessario introdurre nuove misure nel menu dei Psr, dal momento che ci sono ampie opportunità per perseguirli qualificando le misure già presenti e ampliandone le rispettive disponibilità finanziarie.

I secondi sono costituiti da una serie di nuove misure previste per scopi di breve periodo:

- (e) accompagnamento del settore lattiero-caseario;

- (f) innovazione in discipline specifiche (non chiaro se ci riferisca alle nuove sfide o ad altro);
- (g) cooperazione per nuovi prodotti, nuovi processi e nuove tecnologie nel settore agricolo e forestale;
- (h) “aiuti transitori alla ristrutturazione” se i pagamenti diretti vengono diminuiti per un importo maggiore del 25% sulla base dei seguenti massimali di aiuto per azienda: 4.500 euro nel 2011, 3.000 euro nel 2012 e 1.500 euro nel 2013. Si tratta in quest’ultimo caso di un altro ammortizzatore introdotto per favorire il disaccoppiamento nel settore del tabacco, ma ovviamente la stessa politica potrebbe rivelarsi molto costosa se venisse applicata la regionalizzazione.

Nel documento finale dell’*Health check* non compaiono altre politiche che apparirebbero al secondo gruppo alle quali si era pure accennato nel documento iniziale dell’*Health check* del novembre 2007. Apparentemente, la gestione dei rischi sembrerebbe assente dal testo finale in quanto nel corso del confronto si è scelto di escluderla dal secondo pilastro. Meno chiara è invece la posizione riguardo al rapporto tra abolizione del *set aside* e richiesta proveniente dalle organizzazioni ecologiste di misure di bilanciamento del punto di vista dei suoi effetti positivi sull’ambiente. Nel testo finale dell’*Health check* non se ne accenna affatto, ma la questione era presente nel documento iniziale e più volte su questo aspetto erano state date piene rassicurazioni.

C’è dunque ancora incertezza su quali saranno precisamente e definitivamente i nuovi obiettivi per i quali saranno riservate le risorse aggiuntive raccolte nella *envelope* nazionale attraverso la modulazione, i massimali individuali e le altre fonti. Non si può comunque non esprimere preoccupazione riguardo al fatto che queste, la cui consistenza è particolarmente limitata specie in Italia, dovranno essere distribuite tra indirizzi supportati da consistenti poteri lobbistici e con obiettivi di breve periodo; si pensi all’accompagnamento del lattiero-caseario, e indirizzi strategici (le “nuove sfide”) che corrispondono ad interessi diffusi ma debolmente rappresentati, la cui attivazione è indubbiamente più complessa e i cui effetti possono essere percepiti soltanto in tempi medio-lunghi.

Il rischio che siano sacrificate proprio le nuove sfide è elevato anche perché l’Ue, che ha escluso che i fondi aggiuntivi possano essere utilizzati per la programmazione già definitivamente approvata nei Psr, ha scelto di lasciare agli Stati membri la massima libertà di decidere la distribuzione tra i nuovi indirizzi.

Quanto alle modalità di applicazione il testo finale dell’*Health check* precisa che gli Stati membri che ricevono dal 2010 fondi supplementari derivanti dalla modulazione obbligatoria dovranno rivedere alla luce delle nuove prescrizioni in propri Psn entro il 30 giugno 2009 e che gli stessi Stati membri o,

nel caso dell'Italia, le Regioni e Province autonome, dovranno introdurre nei propri Psr le nuove sfide e le altre nuove misure previste entro la fine del 2009 in modo che esse possano essere attivate dall'inizio del 2010.

Due livelli di giudizio

Ci sono due livelli di giudizio a conclusione di questo contributo in materia di *Health check*, modulazione e politica di sviluppo rurale.

Il primo livello è tutto interno al compromesso raggiunto alla luce dei rapporti di forza, delle proposte iniziali e dell'andamento del confronto politico. Se si valuta che la modulazione aggiuntiva è stata approvata in proporzioni pari a quella già oggi in essere, non molto lontano dalla proposta iniziale, e non è stata annullata come pure richiesto da più autorevoli fonti, il giudizio su questo punto è positivo. Sul *capping* si può apprezzare che il principio sia stato affermato, anche se con effetti quantitativi pressoché irrilevanti. Sulle altre fonti di finanziamento c'è ancora incertezza sull'ammontare, e le scelte sono state demandate agli Stati membri. Il giudizio è quindi sospeso in attesa di vedere in quale direzione muoveranno le decisioni future.

Quanto ai nuovi compiti affidati dall'*Health check* alla politica di sviluppo rurale, il problema sta nella commistione tra politiche di breve e di ampio respiro. Alle importanti "nuove sfide" della proposta iniziale, infatti, che oltre l'enunciazione avrebbero anche meritato qualche ulteriore approfondimento, si sono aggiunte azioni di corto respiro, frutto del compromesso raggiunto sul primo pilastro e delle contraddizioni in esso non risolte. Il rischio è che queste ultime prevalgano nell'utilizzo delle risorse.

D'altra parte, e questo è probabilmente il limite più serio, in tutto il tempo dell'*Health check* non ci si è praticamente mai occupati della relazione tra compiti affidati al secondo pilastro e quantità di risorse raccolte per far loro fronte. La formula della modulazione adottata opera in maniera differente tra uno Stato membro e l'altro, creando disparità di condizioni, anche perché si è rinunciato ad attivare il meccanismo redistributivo della modulazione introdotto dalla stessa riforma Fischler. La politica di sviluppo rurale in Italia in questo senso è particolarmente penalizzata, anche perché si è scelto anche di abbassare i livelli di cofinanziamento. L'*Health check* peraltro non si è occupato di trarre un giudizio e proporre correzioni alla attuale politica di sviluppo rurale che, a due anni dal suo avvio, appare procedere al rilento e avrebbe meritato qualche cura ricostituente. Il rischio è quindi anche che, mentre su altri fronti si invoca e si pratica la semplificazione, qui si complichino. Alla politica di sviluppo rurale si attribuiscono infatti nuove funzioni, da affrontare peraltro con limitate risorse, in aggiunta ad un impianto già di per sé complesso.

Il secondo livello di giudizio sull'esito dell'*Health check* dal punto di vista

della modulazione e delle altre misure di trasferimento di risorse dal primo al secondo pilastro della Pac e delle nuove funzioni attribuite alla politica di sviluppo rurale, origina dal confronto tra le conclusioni dell'*Health check* e il concomitante dibattito sul futuro dell'Europa, i suoi obiettivi strategici e le conseguenti implicazioni di bilancio. La Revisione di Bilancio è in corso e si concluderà prevedibilmente alla fine del 2009, ma certamente il dibattito si prolungherà ben oltre tale avvenimento, fino alla definizione della strategia per il dopo-2013 e l'approvazione delle future Prospettive finanziarie.

Pur nella diversità di opinioni, emergono già oggi alcuni indirizzi condivisi alla luce dei quali va valutato ogni cambiamento delle politiche europee, compresa quella agricola. Tre appaiono le questioni chiave:

- (a) Competitività, ricerca, innovazione. L'Ue si propone una significativa crescita della spesa in ricerca e un più consistente sostegno finanziario all'innovazione allo scopo di orientare tutte le politiche verso la competitività (strategia di Lisbona);
- (b) Ambiente e cambiamento climatico. L'Ue intende impegnare maggiore spesa in questa direzione con la finalità di allineare tutte le politiche alle necessità dell'ambiente (strategia di Göteborg);
- (c) Energia. L'Ue mira ad accrescere la propria sicurezza energetica, concentrando la ricerca e gli investimenti in tecnologie per l'efficienza energetica e dedicando più spesa per lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Questi obiettivi strategici sono stati ribaditi, sempre in novembre, nella Conferenza conclusiva della fase di consultazione pubblica della Revisione di Bilancio⁶, nella quale sul tema della spesa Pac si è concentrata gran parte degli interventi e dalla quale sono emerse alcune indicazioni significative per una Pac del dopo-2013 che non si estranei o si isoli rispetto al processo di riforma complessivo, ma che anzi svolga un ruolo attivo nell'edificazione del futuro dell'Ue. Riassumendo, in quella sede è stato messo in evidenza che: (a) è necessaria una riforma della spesa per l'agricoltura in cui la Pac si allinei con i nuovi obiettivi dell'Ue; (b) la spesa per la Pac va ridotta attraverso l'abbassamento graduale (o addirittura l'eliminazione) e il cofinanziamento degli aiuti diretti; (c) nella strategia per il futuro dell'Ue c'è un certo spazio per il rafforzamento del secondo pilastro, se questa politica saprà dimostrarsi utile ed efficace.

Queste posizioni provengono prevalentemente da istituzioni e organizzazioni "non-agricole" e quindi esprimono opzioni diverse da quelle provenienti dal mondo agricolo. Questo, infatti, concentrato com'era sull'*Health check*, ha inopinatamente partecipato fin qui solo occasionalmente al dibattito sulla Revisione di Bilancio, facendo mancare le sue posizioni. Non sembra peraltro

⁶ Conference: *Reforming The Budget, Changing Europe*, 12 novembre 2008, Bruxelles.

neanche interrogarsi con grande impegno sull'avvenire dell'Europa. Esse possono apparire anche particolarmente radicali e certamente ci saranno occasioni per replicare e trovare spazi di compromesso. Ma sarebbe sbagliato non tenerne conto.

In questo senso, anche al di là delle intenzioni della Fischer Boel e dei suoi tentativi di circoscriverne la portata, l'*Health check* è anche un messaggio del mondo dell'agricoltura per il futuro dell'Europa. Ed è un messaggio contrario o comunque molto titubante nei confronti della validità e dell'importanza strategica della politica di sviluppo rurale. Quasi che ogni euro sottratto al primo pilastro – e soprattutto ai pagamenti diretti – e spostato nel secondo, fosse definitivamente perso dall'agricoltura, nonostante l'effetto moltiplicativo del cofinanziamento. In questo senso, almeno per quanto riguarda il trattamento della politica di sviluppo rurale, l'*Health check* rischia di avallare la tesi per la quale la Pac muova ancora troppo in una direzione diversa rispetto al dibattito sul futuro dell'Ue.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Commissione Europea, *In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della Pac riformata*, COM(2007) 722, Bruxelles, 20 novembre 2007.

Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, COM(2008) 306/4, Bruxelles, 20 maggio 2008.

Commissione delle Comunità Europee, Risultati della consultazione sul bilancio Ue, Documento di lavoro redatto dal Segretariato generale e dalla Dg Bilancio, Bruxelles, 3.11.2008 SEC(2008) 2739, 2008.

Copa-Cogeca, *Presa di posizione dei gruppi di lavoro "seminativi" del Copa-Cogeca sul progetto di comunicazione della commissione concernente la verifica dello stato di salute della Pac*, Cer(07)1917:5 - Bruxelles, 13 dicembre, 2007a.

Copa-Cogeca, "Relazione del Copa e della Cogeca alla Comunicazione della Commissione sulla valutazione dello stato di salute delle riforme della Pac del 2003" POCC(07)2574:3 del 17 dicembre, 2007b.

Copa-Cogeca, *Reazione del Copa e della Cogeca alle proposte legislative della Commissione relative alla valutazione dello stato di salute della Pac*, POCC(08)4079:5 - SM 14 luglio 2008.

De Filippis F. (a cura di), *Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Roma, 2007.

De Filippis F. (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Roma, 2008.

De Filippis F., Sotte F., *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Gruppo 2013, Working paper n.1, novembre 2006.

Esposti R., “La Pac dopo il 2013”, in *Agriregionieuropa*, n. 11.

Fischer Boel M., “Rural development in the European Union”, *International Leader conference*, Gyöngyös, Hungary, 25 October 2007.

Fischer Boel M., *Future Policies for Rural Europe and Beyond – Delivering Sustainable Land Management in a Changing Europe*, 19 settembre 2007.

Fischer Boel M., *Iniziativa congiunta delle centrali cooperative italiane*, Roma Palazzo Fedagri Confcooperative, 4 febbraio 2008.

Henke R., Sardone R., “La modulazione nell’Health check della Pac: effetti nazionali e regionali” (<http://www.inea.it/opaue/pdf/Modulazione.pdf>), Contributi Inea – progetto di ricerca *Disaccoppiamento e scenari futuri della Pac (DisPAC) dell’Osservatorio sulle politiche agricole dell’Ue*, 2008.

Mantino F., “Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari”, in *Agriregionieuropa*, n.11, 2007.

Parlamento europeo, Commissione per l’agricoltura e lo sviluppo rurale, *Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell’ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, Relatore: Luis Manuel Capoulas Santos, 21.10.2008, COM(2008)0306 – C6-0240/2008 – 2008/0103(CNS).

Pupo D’Andrea M.R., “Il futuro bilancio per la Pac tra allargamento e riforma”, in *Agriregionieuropa*, n. 11, 2007.

Sotte F., Camaioni B., “I temi nell’agenda dello sviluppo rurale”, Relazione alla Giornata di studio Agriregionieuropa sul tema *La politica di sviluppo rurale. A che punto siamo?*, Ancona, 21 novembre 2008, <http://agrireregionieuropa.univpm.it/materiale/2008/Ancona/Sotte.pdf>, 2008a.

Sotte F., Camaioni B., “The Rural Development Programs 2007-13 of the Italian regions: a quali-quantitative analysis”, 109th Eaae Seminar *The Cap after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for the future reforms*, Viterbo, November 20-21st, 2008b.

Sotte F., Ripanti R., *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Gruppo 2013, Working paper n.6, aprile 2008.

Sotte F., “La politica di sviluppo rurale nello stato di salute della Pac”, in De Filippis F. (a cura), *Oltre Il 2013. Il futuro delle politiche dell’Unione europea per l’agricoltura e le aree rurali*, Atti del workshop tenuto a Palazzo Rospigliosi, Roma, 11 luglio 2007, www.coldiretti.it/aree/economica.asp, 2008.

DIBATTITO



FRANCO PASQUALI*

Nell'aprire il dibattito di questo *workshop* esprimo ancora una volta la mia soddisfazione per il lavoro del Gruppo 2013; una soddisfazione che non è solo formale ma anche sostanziale, tanto che in un recente confronto con i rappresentanti delle Organizzazioni agricole europee ho proposto di provare ripetere questa esperienza a livello europeo. L'idea su cui lavorare potrebbe essere quella di creare un collegamento sistematico tra studiosi delle varie università europee e le varie realtà presenti al Copa, prendendo stimolo e spunto dal Gruppo 2013. Questo anche per contribuire a creare un lessico comune e ad integrare con una proficua interazione con gli addetti ai lavori quello scambio culturale che già sicuramente esiste in ambito accademico a livello europeo, ma che è comunque positivo alimentare. Questo è un obiettivo che intendiamo perseguire soprattutto con i nostri amici francesi e inglesi.

Venendo al tema del *workshop*, come Coldiretti abbiamo dato un giudizio positivo sulla trattativa svoltasi a Bruxelles sull'*Health check*. È stata una trattativa coerente con le aspettative che avevamo, le quali coincidono anche con alcune osservazioni che ha fatto il professor De Filippis, e che poi molti relatori hanno ripreso. Pur essendo convinti della bontà dei risultati ottenuti, naturalmente siamo ben consapevoli che sarà necessario spingere perché l'Italia faccia la sua parte: in altre parole dare un buon giudizio su quanto ottenuto a Bruxelles non vuol dire essere convinti di aver concluso il lavoro, giacché per avere reali vantaggi da quanto negoziato a Bruxelles è necessario applicare le novità con coerenza a livello nazionale.

L'altro aspetto che volevo sottolineare, in particolare a voi che siete impegnati nelle più importanti università italiane, è che risulta evidente come il 2008 sia un anno che rimarrà nei libri di storia, per la portata delle varie crisi che stiamo vivendo e per la conseguente necessità di rigenerazione che avremo domani. Non possiamo pensare al futuro, credo, con gli stessi parametri che abbiamo utilizzato fino ad oggi per leggere le nostre realtà.

Quali sono le implicazioni per l'agricoltura delle riflessioni che oggi vengono fatte a livello generale? Il nuovo intervento dello Stato, le nuove politiche neo keynesiane, come incideranno? Se l'Europa vuole essere più forte in tanti settori, cosa farà per l'agricoltura? Non vorrei che nel nostro settore l'Europa decidesse di fare un passo indietro, e che l'agricoltura corresse il rischio di una nuova *rinazionalizzazione* per dare spazio ad altre politiche. Sono temi che

* Segretario Generale Confederazione Nazionale Coldiretti.

fino a ieri sembravano lontani ma rispetto ai quali oggi, quando si parla di interventi cospicui come quelli di cui si discute in questi giorni, ci dobbiamo aspettare cambiamenti anche importanti. È per questo che dare una nuova legittimazione alle politiche agricole è fondamentale; e per farlo bisogna, a mio avviso, *affrontare* innanzitutto il tema del cibo e della sicurezza alimentare, che l'anno scorso abbiamo visto irrompere sulla scena con la crisi dei prezzi agricoli mondiali.

Il tema dei prezzi non è molto studiato nel nostro Paese, ma è invece necessario assicurare una maggiore conoscenza ed un più attento monitoraggio. Monitorare i prezzi, le filiere, le distonie e le asimmetrie in esse presenti, capirne le dinamiche in modo più incisivo e puntuale, è indispensabile per evitare che, in assenza di un adeguato supporto di conoscenza, tutti gli interventi hanno un loro deficit di fondo che poi dobbiamo cercare di recuperare con il buonsenso, con l'improvvisazione. È preferibile invece avere uno studio forte alle spalle, e dunque anche nei futuri lavori del Gruppo 2013 quest'attenzione sui prezzi sarà importante.

Nel merito dell'*Health check*, una novità importante è l'Art.68, grazie al quale potrebbero aprirsi alcune novità molto interessanti, come, ad esempio, il rilancio del tema delle assicurazioni. Al riguardo, si può osservare che mentre ieri era il sistema italiano che andava a imparare in altri Paesi – ad esempio in Spagna – i meccanismi di assicurazione del mondo agricolo, oggi sono gli altri, compresi gli spagnoli, che vengono in Italia. Nel nostro Paese, infatti, il sistema imperniato sull'Asnacodi e sull'Ismea – sistema che è, da un lato, privatistico e associativo e, dall'altro, supportato dall'aiuto pubblico nell'ambito assicurativo – sta dando ottimi risultati, con i quali sembrano ampiamente superate quelle preoccupazioni iniziali sul rischio di bassa ricaduta sulle imprese. Con l'Art.68 credo che l'Italia potrà rafforzare le *Assicurazioni* multirischio, che con il supporto dell'Ismea potrà dare un ottimo servizio alle imprese.

Ci sono state tante altre osservazioni e tanti altri spunti interessanti su cui mi riprometto di riflettere con la dovuta calma. Nel frattempo, confermo tutto il nostro impegno che come organizzazione stiamo mettendo sul versante di dare credibilità al sistema del lavoro e dei prodotti della nostra agricoltura; lo stiamo facendo sia con una rivisitazione profonda della filiera e dei rapporti al suo interno, sia contribuendo a mettere sempre più direttamente in contatto la nuova impresa agricola multifunzionale con il consumatore: un consumatore che giustamente rivendica in modo sempre più chiaro la sua legittima aspirazione ad avere soddisfazione sia sul fronte della qualità che dei prezzi.

Per quanto ci riguarda, deve essere sempre più chiaro che come Coldiretti siamo impegnati nell'allargamento della rappresentanza a tutta la filiera, consumatori compresi. Crediamo che qualsiasi politica debba cercar di coniugare

queste nuove realtà che abbiamo di fronte, queste nuove attenzioni. E in questa direzione vanno tutti gli sforzi che come Organizzazione stiamo facendo.

In questo percorso difficile abbiamo bisogno del supporto e del confronto con il mondo accademico italiano ed è per questo che riteniamo preziosi luoghi di dibattito come quello di oggi, che arricchiscono tutti i partecipanti.

Confermo subito che il supporto di conoscenza fornito dal Gruppo 2013 è molto gradito e apprezzato; non so se ne avete percezione, ma presso il nostro Ministero c'è sempre una particolare attenzione verso quello che fate.

Il negoziato sull'*Health check* è stato complesso; farò alcune considerazioni su questo, ma anche e soprattutto sul futuro, sul post 2013. Sull'*Health check* è stato già ampiamente detto che c'è una coerenza in questo negoziato rispetto a un percorso storico che comincia nel '92 con la Riforma Mc Sharry e vede poi un passaggio fondamentale nel 2003. C'è una continuità evidente. Questo non vuol dire che tutto sia coerente, armonico e scontato nel pacchetto dell'*Health check*; al contrario, come sempre avviene in un compromesso politico (e questo è stato piuttosto sofferto), ci sono poi degli elementi che richiedono qualche riflessione in più.

Citerei, a titolo di mera curiosità, un fattore che non è stato evocato da nessuno e cioè l'assurgere della problematica latte a nuova sfida nello sviluppo rurale. È chiaramente il prodotto di un compromesso politico tra esigenze diverse. Anche questo credo vada sottolineato; una nota di contraddizione esiste anche nello stesso Art.68. L'Art.68 che, a mio parere, è stato in una certa misura subito dalla Commissione, non tanto come frutto del negoziato, ma perché le è stato imposto prima del negoziato, prima della proposta addirittura, perché la genesi di questo Art.68 è il frutto di una pressione molto forte esercitata dalla Francia prima, quando si discuteva la comunicazione sull'*Health check*, e successivamente dalla stessa Francia e anche da altri Paesi, (tra cui l'Italia), che mettevano sul tavolo l'esigenza di disporre gli strumenti di intervento e di governo che andassero al di là dell'erogazione, di per sé troppo rigida, degli aiuti disaccoppiati.

Qui c'è una problematica che secondo me ci accompagnerà nei prossimi anni, cioè l'esigenza di comporre la scelta irreversibile nel sostegno disaccoppiato come elemento generalizzato, con l'esigenza altrettanto insopprimibile di avere strumenti di governo rispetto agli andamenti dei mercati nell'ambito della politica agricola comune. È un tema con cui ci misureremo; probabilmente non vedremo più riemergere gli strumenti tramontati. Anche oggi è stato ricordato come l'intervento in senso tecnico è ormai un modesto residuo inoperante di quello che era in passato, ma sicuramente si porrà – e l'Art.68 ne è secondo me

* Direzione Generale delle Politiche Comunitarie e Internazionali di Mercato, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

l'inizio, l'embrione forse destinato a crescere – la problematica di disporre di strumenti di reazione all'andamento del settore.

Nel complesso, quindi, si tratta di un negoziato complessivamente coerente con le linee storiche della Pac, con la fase attuale e con tutto quello che c'era dietro.

Oggi avete ricordato gli elementi più rilevanti, dall'Art. 68 alla regionalizzazione. Sulla regionalizzazione ci sarebbe parecchio da discutere. È stata molto interessante la relazione, non mi ci soffermo però perché ho la percezione che a livello politico il tema sia allo stato chiuso, quindi a voi la riflessione scientifica, a me la prassi. E siccome opero nella prassi, attualmente tendo a derubricare la questione nell'ambito di quello che non è all'ordine del giorno. Se il quadro politico a riguardo dovesse cambiare, ovviamente sarei il primo a riallinearmi operativamente sulle nuove ottiche.

Sull'Art.68, invece, condivido totalmente quello che è stato detto da Angelo Frascarelli in generale, e in particolare sull'ignominia dell'esperienza dell'attuale Art.69, che vivo come una sconfitta, perché quando tornai a Roma per fare il Direttore Generale tre anni fa, la prima cosa che tentai di fare fu di cambiare l'Art.69. Non ci sono riuscito, anzi ci ho sbattuto la faccia (cosa che non piace a nessuno) ed è stata un'esperienza tra le più sgradevoli che abbia mai fatto.

Detto questo, è vero – come rileva Frascarelli – che l'Art.68 è una cosa diversa, più articolata, che ci pone nuove esigenze e ci dà nuove *chance*. Credo che ci dovremo lavorare con molta attenzione. Si può fare un bel dosaggio di misure accoppiate e non accoppiate; quindi laddove non ci fossero risposte in sede nazionale anche in ordine alle assicurazioni – come diceva Frascarelli stesso – secondo me ci sono delle priorità di settore, di comparto che possono essere ragionevolmente affrontate con l'Art.68: a partire dalla zootecnia bovina da carne, che secondo me è un settore sul quale abbiamo necessità di investire risorse e se non lo facessimo andremmo incontro a un definitivo ridimensionamento della già fragile struttura nazionale. Vedremo, se le Regioni saranno d'accordo.

Sui mercati e sul latte perdonatemi il silenzio, da funzionario del Ministero, su quello che avverrà nelle prossime settimane, non ho opinioni e non ho notizie.

Per quel che concerne lo sviluppo rurale il compromesso è sostanzialmente modesto, ma è in linea con le aspettative. E questo mi consente di riallacciare brevemente il discorso a quello che è stato il negoziato italiano in questo pacchetto. Mi sembra ci sia un consenso assai largo e comunque sicuramente il consenso di Coldiretti l'abbiamo molto apprezzato. Abbiamo fatto un negoziato che sin dall'inizio si è poggiato su una valutazione che poi si è rivelata corretta, e cioè che l'andamento stesso della trattativa ci avrebbe portato sulla modula-

zione, e sull'Art.68, a un punto di arrivo che era estremamente prossimo a quelli che erano i nostri desiderata. Questo ci ha consentito di non spendere molto su questi due argomenti, di andare abbastanza in scia ad altri Paesi e di concentrarci su altre problematiche: ovviamente sul latte e sul tabacco, ma anche sul recupero dei fondi non utilizzati, che – lo sottolineo – non faceva parte del pacchetto iniziale, quindi va ancor maggiormente apprezzato. Infatti, la presenza di questo elemento nell'accordo finale è il frutto di una pressione fatta dai Paesi membri, pressione che soprattutto nella fase finale di trattativa ci ha visto in primissima fila.

Considerate che nell'ambito dei diciassette Paesi ai quali si applica questo meccanismo – che sono i quindici, più i due che applicano lo Sps, l'Italia soltanto insieme con altri due: il Portogallo e l'Olanda – si trova con un livello di non utilizzo che supera il 2%, essendo nell'ordine del 4-5%. Quindi ci siamo dovuti far carico, soprattutto nella fase finale del negoziato, di tutta la spinta necessaria (e non è semplice in questi casi) per far introdurre la misura nel primo pacchetto e per poi far crescere il tasso di recupero, dal primo al secondo compromesso, dal 2 al 4%.

Tutto ciò, lo ripeto, in una situazione in cui eravamo sostanzialmente in tre soltanto, in un tavolo a ventisette, ad avere interesse a questa modifica. In base ad un calcolo approssimativo, questo ci consente di recuperare una cifra nell'ordine dei 140-145 milioni di euro che rimettiamo in circolo su base annua; essa potrà essere utilizzata nell'Art.68, non in aggiunta ai 430, ma a detrazione, cioè eliminando la necessità di trattenute sui titoli disaccoppiati della platea generale degli agricoltori. Il vincolo resta il 10%, però è un bel vantaggio: rimettiamo in circolo denaro perso ed evitiamo di dover ridurre i titoli disaccoppiati per l'ammontare corrispondente.

Non aggiungo nulla sul tabacco: sapete perfettamente che abbiamo fatto un negoziato per la proroga del regime attuale. Quel che è uscito nel pacchetto finale con la misura di 4.500 euro per azienda non soddisfa la richiesta italiana, lo dico chiaramente: è stato negoziato dalla Commissione con i Greci e gli Spagnoli. Noi a quel punto abbiamo lasciato fare, perché comunque si tratta di una misura che ha uno scarso interesse; vedremo poi se applicarla, ma questo non è particolarmente importante nell'ambito del pacchetto complessivo.

Dove andiamo dopo l'*Health check*? Credo che sia il discorso più interessante, e oggi ho ascoltato con attenzione molti spunti e molte considerazioni su questo, tutte interessanti. Possiamo fare le seguenti riflessioni: fino a poco tempo fa sembrava molto probabile un copione nel quale si poteva ipotizzare un passaggio a una regionalizzazione generalizzata e obbligatoria dopo il 2013, con un appiattimento dei valori in un contesto sostanzialmente di mantenimento delle risorse esistenti all'interno comunque degli Stati membri dove

sono attualmente attribuite; quindi una regionalizzazione che non toccasse la ripartizione dei fondi tra Stati membri. Oggi sono meno convinto che sarà questo il copione, magari poi con l'aggiunta di un futuro Art.68 più arricchito, più duttile di quello di oggi, perché cominciano a circolare una serie di valutazioni, ed è possibile fare alcuni ragionamenti che possono mettere in discussione questo percorso.

Prima di tutto ricordiamoci la tela di fondo, il negoziato sulle prospettive finanziarie in cui per la Pac si discuterà – prima ancora di che cosa è e che cosa sarà la Pac – di quanto ridurre il gettito complessivo (ovviamente, questo fuori dei circoli agricoli). Quella sarà la prima questione, prima ancora di definire la Pac del futuro. Dunque, un negoziato in cui si dovrà innanzitutto resistere di fronte a questa pressione.

In questa ottica è chiaro che il gruppo dei Paesi “pro-Pac” ha bisogno di rinserrare le fila, di rilegittimare il sostegno agricolo, ma anche di avere una forte condivisione di un fronte ampio di Paesi. Qui comincia la prima problematica: i nuovi Paesi membri non sono disponibili a un travaso nel quale non venga rimessa in discussione la distribuzione delle risorse tra i Paesi membri stessi, anche scontando il fatto che loro completeranno il loro *phasing-in* nel 2013. Questo lo possiamo tradurre in questo concetto: possono permettersi i francesi, che saranno ovviamente in cima al fronte pro-Pac di non aggregare saldamente tutta l'area dei nuovi Paesi membri in questa battaglia? Per farlo non saranno costretti a rimettere in discussione anche il principio della ripartizione delle risorse tra Stati membri?

Questa considerazione ne richiama altre che ci riguardano direttamente: una nuova chiave di ripartizione può rimanere ancorata ai parametri di un disaccoppiamento, chiamiamolo regionalizzato, comunque tendenzialmente omogeneo sul territorio, oppure può sganciarsi da questo elemento (cioè dall'aiuto disaccoppiato per ettaro, tanto per essere ancora più chiari) e trovare nuovi agganci. C'è un filone che adesso si tende a enfatizzare, e che fa parte del discorso di come rilegittimiamo la Pac, che tende a valorizzare l'onere posto in capo agli agricoltori europei per il rispetto di regole standard, che nei Paesi terzi non sono applicati. Noi dobbiamo remunerare i nostri agricoltori per il rispetto di standard e regole che li mettono in condizioni difficili di concorrenza nei confronti di Paesi terzi. Principio nient'affatto peregrino, e ancora più valido in un mercato sempre più aperto. A quel punto non è più necessariamente una remunerazione da collegarsi all'ettaro. Questa la metto sul tavolo come elemento di riflessione e provocazione.

Dobbiamo anche chiederci quali sono le nostre convenienze e qui faccio un salto non solo come spaccato agricolo nazionale, ma anche come Paese membro, perché: in questo momento noi siamo contributori al bilancio comu-

nitario per una percentuale che sta tra il 14 e il 15%. Non possiamo trascurare il livello di ritorno finanziario della Pac.

In un'ottica in cui si andasse a uno schema in cui, rotti i compartimenti stagni attuali, il sostegno globale venisse tendenzialmente distribuito con un regime disaccoppiato per ettaro senza nuovi agganci, senza nuove parametrizzazioni, a me non servono grandi calcoli per capire che saremmo penalizzati.

Quindi attenzione, tutti noi, a come maneggiamo certi concetti, perché rischiamo poi di trovarci in mano con un modello, con una Pac in cui abbiamo un ritorno finanziario – la butto lì, non ho fatto nessun conto – pari al 7, 8, 9% al massimo, perché le nostre superfici sono quelle. Oggi abbiamo un'entità di aiuto per ettaro sui titoli disaccoppiati che è tra le più elevate. Allora prepariamoci a ragionare e vediamo dove potremmo raccogliere alleanze, a questo punto, su una rottura che è più radicale: mettamoci alle spalle il sostegno disaccoppiato per ettaro e cominciamo a vedere se una nuova rilegittimazione su altre basi (sempre sotto forma di aiuto disaccoppiato ma collegato però a categorie diverse che non l'ettaraggio) può portare dei risultati diversi. La cosa più banale che mi viene in mente è andare a una rivalorizzazione del dato impresa-manodopera, cioè del dato umano, impresa-manodopera di settore, ma anche del valore della produzione. Tutti questi ragionamenti varranno anche, attenzione, per lo sviluppo rurale, di cui comunque ci auguriamo la crescita. Finora ci sono stati dei negoziati esclusivamente sganciati da parametri oggettivi. Quindi anche lì dobbiamo evitare di essere risucchiati su una ripartizione aganciata al semplice ettaraggio, perché darebbe lo stesso risultato catastrofico che evidenziavo prima.

Abbiamo un terreno fertile per ragionare e dobbiamo cominciare a farlo per cercare di inserirci nei giochi, quando ancora gli scenari non sono delineati perché, una volta fatti, correggerli diventa praticamente impossibile. Se avessimo percepito bene dove si andava a parare con la Mc Sharry, forse saremmo riusciti a correggere per tempo certe impostazioni nefaste della nostra zootecnia; forse, non ne sono certo, magari non a ribaltare il quadro, però almeno a correggerlo. Per questo dobbiamo pensare ora a porre le basi per il futuro della nostra agricoltura.

La modulazione ed il processo di riforma della Pac

Con la chiusura del negoziato sullo stato di salute (*Health check*) della Pac, è possibile trarre qualche considerazione più generale sullo strumento della modulazione. Il primo aspetto da sottolineare è che la modulazione si conferma come il principale “veicolo” di rafforzamento del II pilastro della politica agricola, a distanza di poco più di dieci anni dalla sua comparsa nella “cassetta degli attrezzi” della Pac, durante i quali, peraltro, ha subito rilevanti trasformazioni sia nella sua natura che nell’entità di risorse che riesce a trasferire dal I al II pilastro (Henke, Sardone, 2004). Ciò dimostra, per certi versi, che la modulazione rappresenta anche un forte elemento di negoziazione tra Ue e Stati membri e tra questi ultimi: la scelta di un determinato tasso, i meccanismi di trasferimento al II pilastro, rappresentano certamente una preziosa “merce di scambio” nella fase di discussione che precede qualunque decisione finale presa dagli organi istituzionale dell’Unione (Henke, Sardone, 2008).

Un altro aspetto interessante da mettere in rilievo è che la modulazione, in qualche modo, si combina meglio con l’attuale assetto della Pac. Il processo di disaccoppiamento ha reso l’ammontare di aiuti soggetto a modulazione del tutto indipendente, a parte l’origine, dai prodotti a cui essi erano nel passato accoppiati: in questo modo, il taglio della modulazione viene oggi percepito come una semplice “riduzione del sostegno” a vantaggio delle politiche di sviluppo rurale, indipendentemente dai prodotti che avevano dato origine a quei pagamenti diretti. Allo stesso modo, il rafforzamento del secondo pilastro viene percepito come l’effetto di un taglio al I pilastro nel suo complesso, e non al sostegno specifico dei settori, che godevano di aiuti diretti. In altre, parole, la modulazione, incastonata nel processo di disaccoppiamento, perde un elemento di iniquità che era stato messo in evidenza da diversi studiosi, secondo cui il rafforzamento del II pilastro avveniva a carico di alcuni prodotti, con conseguenze distributive tra territori e soggetti (Inea, 2000; Ostenburg, 2006).

L’altro aspetto interessante, che è emerso piuttosto chiaramente in questo ultimo negoziato, è che nonostante la modulazione sia uno dei punti di forza della Pac attuale, il principio stesso di rafforzamento del II pilastro a scapito del I comincia forse a suscitare qualche perplessità e a mostrare i suoi limiti se ad

*Rispettivamente, dirigente di ricerca e primo ricercatore dell’Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea). Questo contributo riprende alcune considerazioni svolte dagli autori in un paper presentato al XLV convegno Sidea ed in corso di pubblicazione presso la rivista *Economia e Diritto Agroalimentare*.

esso non seguirà una più profonda riorganizzazione della spesa e degli obiettivi della Pac. Ciò per diversi motivi:

- intanto perché il I pilastro ha perso, in seguito alle recenti riforme, la sua connotazione di strumento distortivo del funzionamento dei mercati, per cui attualmente il travaso di risorse a favore di un insieme di misure considerate meno invasive rispetto al libero scambio è meno pressante che nel passato;
- inoltre, perché, a sua volta, il II pilastro non si è tanto evoluto rispetto alle passate programmazioni e rimane comunque un fondo di spesa prevalentemente agricolo, la cui capacità di “assicurare soldi” agli agricoltori rimane però minore rispetto al I pilastro;
- ancora, perché non ci si è ancora veramente preoccupati di valutare l’efficacia delle politiche di sviluppo rurale in termini di convergenza tra territori e di affrontare il problema della scarsa selettività riconosciuta alla maggior parte delle misure implementate;
- infine, perché, data l’attuale impostazione delle politiche, si rischia di creare un ingolfamento di risorse finanziarie sui Psr senza che si riescano a spendere in modo coerente ed utile (considerando anche il co-finanziamento), per cui il rischio è che vengano sottratte risorse preziose per il settore primario ed i territori rurali.

La modulazione nell’Health check

Con la chiusura del negoziato a novembre del 2008 si è giunti ad un nuovo assetto dello strumento della modulazione, che rappresenta un buon compromesso tra l’attuale versione e quella proposta nei primi documenti di preparazione alla discussione. In pratica, è stato previsto un aumento del tasso di modulazione, che dà origine alla cosiddetta modulazione supplementare e che si addiziona alla modulazione di base (5%). L’incremento del tasso di modulazione è pari al 2% nel primo anno (2009) e dell’1% per gli anni successivi fino al 2012; inoltre, esclusivamente per la quota di aiuti al di sopra della soglia dei 300.00 euro, è previsto un ulteriore taglio pari al 4% (modulazione progressiva). Combinando insieme questi elementi, il massimo tasso di modulazione che può colpire un’azienda con più di 300.000 euro, a partire dal 2012, è pari al 14%.

Rispetto alla modulazione attuale, si tratta di un notevole passo in avanti, che muove dal primo al secondo pilastro una quantità ingente di risorse; tuttavia, rispetto alla proposta circolata prima della chiusura del negoziato, la nuova modulazione è piuttosto ridimensionata, soprattutto nella sua componente progressiva, che passa dalla originaria proposta di tre scaglioni di aiuti con tassi crescenti fino al 9% all’attuale unico scaglione del 4%.

Una novità importante della nuova modulazione sta nel fatto che le risorse aggiuntive, derivanti dalla componente addizionale (supplementare e progressiva), vanno a costituire una sorta di *envelope* nazionale, all'interno delle risorse del II pilastro, ad esclusivo sostegno delle cosiddette "nuove sfide" individuate dall'Unione Europea, con cui si dovrà misurare nel prossimo futuro la Pac: i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la salvaguardia della biodiversità, l'innovazione tecnologica (specificatamente negli ambiti delle nuove sfide) e le misure a sostegno della zootecnia da latte; queste ultime due si sono aggiunte nell'ultima fase della trattativa. La logica con cui le risorse derivanti dalla nuova modulazione sono state destinate in modo esclusivo alla realizzazione di questi ambiziosi obiettivi della Pac risiede nel fatto che la dotazione finanziaria attualmente disponibile all'interno dei Psr è stata giudicata inadeguata.

Tornando all'impostazione della nuova modulazione, sembra che questo strumento, forse più degli altri, risenta di un meccanismo di negoziazione piuttosto tipico della Pac, per cui si punta molto in alto per lanciare un messaggio ed aprire allo stesso tempo una trattativa, in seguito alla quale ci si attesta su un compromesso di livello più basso ma comunque significativo. In realtà, rispetto all'iniziale proposta della Commissione, anche il Parlamento europeo si era espresso chiaramente a favore di una modulazione più blanda, cosicché non è stata esattamente una sorpresa il più modesto risultato finale. In particolare, questa volta anche un Paese membro tra i più accesi sostenitori della modulazione, il Regno Unito, si è speso poco per una versione più aggressiva, probabilmente per poter difendere, in questo modo, la propria modulazione volontaria. Inoltre, tutti gli Stati membri hanno posto con forza il problema del co-finanziamento, tanto è vero che nella versione finale il tasso di co-finanziamento della componente supplementare (addizionale + progressiva) si è attestato su livelli molto bassi: 25% per i Quindici e 10% per le regioni in convergenza.

Resta da dire che, nonostante la versione più blanda (ma solo fino ad un certo punto, come si vedrà in seguito), la modulazione conserva la sua associazione con gli aspetti più "positivi" della Pac: il rafforzamento finanziario del I pilastro e il finanziamento della nuove sfide che rappresentano preoccupazioni sociali di grande rilevanza. Ciò rappresenta un elemento di forza nel processo di accettabilità sociale della Pac (De Filippis, 2007).

L'applicazione della nuova modulazione

Nel complesso dell'Ue15 l'applicazione della nuova modulazione determina, al 2009, un gettito complessivo che sfiora i 1.480 milioni euro, destinato a subire un progressivo incremento una volta a regime (2012), arrivando a poco

più di 2.000 milioni di euro (tabella 1). L'Italia contribuisce al prelievo complessivo con una somma pari nel 2009 a circa 128 milioni di euro, che cresce fino a circa 170 milioni nel 2012¹.

La componente supplementare della modulazione (addizionale più progressiva), quella cioè che va a costituire l'*envelope* nazionale, mostra, sia in Italia che nella media dell'Ue15, un peso sul complesso della modulazione che va da circa il 30% nel 2009 fino a poco oltre il 50% a regime, ovvero nel 2012. Sotto il profilo dell'incidenza del prelievo totale, calcolata rispetto all'ammontare complessivo dei pagamenti diretti di cui le aziende hanno beneficiato, si passa, per il complesso dell'Ue15, dal 4,7% del 2009 al 6,7% del 2012. Tale quota rappresenta una sorta di "tasso di modulazione medio effettivo", che dipende dalla franchigia e dalla distribuzione degli aiuti per fasce. Ciò rappresenta il motivo per cui in Italia, come per gli altri Paesi mediterranei, la riduzione dei pagamenti diretti esercitata dalla modulazione abbia un'incidenza minore rispetto alla media europea.

Come già ricordato, la distribuzione tra Paesi delle risorse tagliate con la modulazione segue criteri di ripartizione differenti, in funzione delle due diverse componenti che lo hanno originato. L'80% del gettito derivante dalla modulazione di base (5%) confluisce all'interno di un *plafond* finanziario dell'Ue per essere successivamente redistribuito tra i Paesi di provenienza (Ue15), in base agli attuali "criteri oggettivi". La parte derivante dalla modulazione supplementare rappresenta l'effettivo nuovo contributo, che va a costituire una *envelope* vincolata, come già ricordato, alla realizzazione di misure per le cosiddette "nuove sfide" per la Pac.

Una considerazione specifica riguarda il contributo della componente progressiva della modulazione (tabella 2). Quest'ultima è stata fortemente ridimensionata rispetto alla precedente versione: gli scaglioni progressivi di aiuti sono stati ridotti ad uno solo, mentre il taglio è stato uniformato e portato al 4%. In sostanza, questa specifica componente della modulazione addizionale ha assunto una funzione prettamente simbolica, agendo, a livello europeo, sullo 0,05% delle aziende e sul 4,5% degli aiuti diretti. Nel complesso, essa crea un portafoglio pari a 25 milioni di euro all'anno, per un totale – tra il 2009 ed il 2013 – di circa 125 milioni di euro (37,7% delle risorse destinate all'*envelope*). Questa forma di modulazione incide particolarmente in Germania e, a grande distanza, in Italia, Spagna e Regno Unito.

¹ Secondo le elaborazioni della Commissione, che applica la modulazione al massimale di pagamenti diretti assegnato all'Italia (4.370,5 milioni di euro nel 2012), il taglio effettuato dalla modulazione sarebbe sensibilmente più elevato, basandosi sul massimo taglio realizzabile all'interno del nostro paese. Sempre secondo la Commissione, l'Italia si attesterebbe circa al 66% del proprio potenziale di modulazione (al 2012), mentre la media europea sarebbe pari all'80,5%.

Tabella 1 - La nuova modulazione nell'Ue-15 (mio euro)

	Modulazione di base*	Modulazione "addizionale+progressiva"			
	2009-2012	2009	2010	2011	2012
Belgio	15,5	6,2	9,3	12,4	15,5
Danimarca	35,1	14,2	21,2	28,2	35,2
Germania	189,8	91,2	129,2	167,1	205,1
Grecia	19,0	7,6	11,4	15,2	19,0
Spagna	131,1	54,9	81,2	107,4	133,6
Francia	298,3	121,0	180,7	240,3	300,0
Irlanda	35,9	14,4	21,6	28,8	35,9
Italia	83,7	36,1	52,8	69,6	86,3
Lussemburgo	1,2	0,5	0,7	1,0	1,2
Olanda	20,4	8,2	12,3	16,4	20,5
Austria	13,9	5,6	8,4	11,2	14,0
Portogallo	14,7	5,9	8,9	11,8	14,7
Finlandia	12,8	5,1	7,7	10,3	12,8
Svezia	21,6	8,7	13,0	17,4	21,7
RegnoUnito	145,6	60,6	89,7	118,8	148,0
Ue-15	1.038,5	440,4	648,1	855,8	1.063,5

* La modulazione di base resta la stessa ogni anno, al netto delle possibili variazioni dei pagamenti diretti
 Fonte: elaborazioni su dati Ue, 2008

Tabella 2 - La componente progressiva della modulazione

	az > 300.000	aiuti > 300.000	Mod. (4%)
	(%)	(%)	(meuro)
Belgio	0,01	0,3	0,0
Danimarca	0,04	1,3	0,1
Germania	0,42	17,0	15,3
Grecia	0,00	0,0	0,0
Spagna	0,03	3,2	2,5
Francia	0,01	0,8	1,7
Irlanda	0,00	0,1	0,0
Italia	0,02	4,0	2,6
Lussemburgo	0,00	0,0	0,0
Olanda	0,00	0,5	0,1
Austria	0,01	0,7	0,1
Portogallo	0,02	2,5	0,0
Finlandia	0,00	0,1	0,0
Svezia	0,01	0,8	0,1
Regno Unito	0,18	4,8	2,4
Ue-15	0,05	4,5	25,0

Fonte: elaborazioni su dati Ue, 2008

La nuova modulazione e lo sviluppo rurale

La recente revisione della modulazione comporta, per l'intero periodo di programmazione 2007-2013, un taglio di risorse dal I pilastro, per l'Ue-15, pari

complessivamente a 11,3 miliardi di euro (tabella 3). Per l'Italia, il taglio complessivo è pari a poco meno di 1 miliardo di euro, un ammontare ben maggiore di quanto previsto dalla attuale modulazione al 5% (circa 600 milioni di euro).

Grazie al processo di redistribuzione effettuato secondo i "criteri oggettivi", l'Italia riceve complessivamente più risorse rispetto al taglio subito, beneficiando di un trasferimento totale di circa 1,2 miliardi di euro (tabella 4). Di questi, circa 750 milioni di euro provengono dal processo redistributivo (rispetto al quale il guadagno netto è di circa 280 milioni di euro), mentre 448 milioni di euro restano nel Paese: di questi, 117 milioni circa rappresentano il 20% della modulazione di base che non viene redistribuito, mentre 331 milioni (componenti addizionale e progressiva) rappresentano l'*envelope* a disposizione dell'Italia. Il processo di redistribuzione, limitato solo all'80% della modulazione di base, avvantaggia i Paesi mediterranei (tra cui l'Italia) a causa della franchigia posta a 5.000 euro (questi Paesi, infatti, hanno una percentuale maggiore di piccole aziende e una gran parte degli aiuti complessivi situata al di sotto della soglia in franchigia), mentre per i grandi Paesi del Nord Europa – quali Francia, Germania, Regno Unito – è l'*envelope* ad incidere di più nel conteggio complessivo delle risorse che passano tramite la modulazione al II pilastro.

Nella tabella 5 si guarda al contributo generato dalla modulazione a favore del II pilastro della Pac. Nel complesso, la modulazione apporta circa il 20,5% di risorse in più alle politiche di sviluppo rurale, con tassi molto variabili tra Paesi: si passa dall'8% nel caso di Austria e Finlandia al 54% del Regno Unito. In Italia

Tabella 3 - La modulazione nell'Ue-15 nel periodo 2007-2013 (mio euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Belgio	15,5	15,5	21,7	24,8	27,9	31,0	31,0	167,7
Danimarca	35,1	35,1	49,3	56,3	63,3	70,3	70,3	379,8
Germania	189,8	189,8	281,0	318,9	356,9	394,8	394,8	2.126,0
Grecia	19,0	19,0	26,6	30,4	34,1	37,9	37,9	204,9
Spagna	131,1	131,1	186,0	212,2	238,5	264,7	264,7	1.428,3
Francia	298,3	298,3	419,3	478,9	538,6	598,2	598,2	3.229,8
Irlanda	35,9	35,9	50,3	57,5	64,7	71,9	71,9	388,1
Italia	83,7	83,7	119,8	136,5	153,3	170,0	170,0	917,0
Lussemburgo	1,2	1,2	1,7	1,9	2,2	2,4	2,4	12,9
Olanda	20,4	20,4	28,7	32,8	36,9	41,0	41,0	221,1
Austria	13,9	13,9	19,5	22,3	25,1	27,9	27,9	150,5
Portogallo	14,7	14,7	20,6	23,5	26,5	29,4	29,4	158,7
Finlandia	12,8	12,8	18,0	20,6	23,1	25,7	25,7	138,7
Svezia	21,6	21,6	30,3	34,6	39,0	43,3	43,3	233,6
Regno Unito	145,6	145,6	206,2	235,3	264,4	293,5	293,5	1.584,1
Ue-15	1.038,5	1.038,5	1.478,9	1.686,6	1.894,4	2.102,1	2.102,1	11.341,2

Fonte: elaborazioni su dati Ue, 2008

la quota è pari al 13,9%, contro il 10,5% dell'attuale modulazione. L'envelope ha un peso complessivo, nell'Ue, pari al 7,4% rispetto alla dotazione finanziaria dei Psr, con una variazione compresa tra l'1,3 dell'Austria al 23% della Danimarca.

Tabella 4 - Redistribuzione delle risorse della modulazione

	Taglio subito (mio euro)	Totale redistribuito (mio euro)	Differenza (mio euro)
Belgio	167,7	138,9	-28,7
Danimarca	379,8	282,1	-97,7
Germania	2.126,0	1.813,6	-312,4
Grecia	204,9	511,6	306,7
Spagna	1.428,3	1.770,1	341,9
Francia	3.229,8	2.711,1	-518,7
Irlanda	388,1	343,9	-44,2
Italia	917,0	1.198,5	281,5
Lussemburgo	12,9	12,0	-0,9
Olanda	221,1	234,6	13,5
Austria	150,5	316,9	166,4
Portogallo	158,7	361,5	202,8
Finlandia	138,7	171,5	32,8
Svezia	233,6	229,0	-4,6
Regno Unito	1.584,1	1.338,8	-245,3
Ue-15	11.341,2	11.341,2	0,0

Fonte: elaborazioni su dati Ue, 2008

Tabella 5 - Le risorse aggiuntive provenienti dalla modulazione per i Psr, 2007-2013

	Psr con mod. base (mio euro)	Mod. base/ Psr %	Psr con mod. totale (mio euro)	Mod. tot/ Psr %	Envelope Psr %
Belgio	418,6	19,1	477,6	29,1	12,4
Danimarca	444,7	33,3	578,7	48,7	23,2
Germania	8.112,5	12,5	8.910,2	20,4	9,0
Grecia	3.707,3	11,9	3.779,4	13,5	1,9
Spagna	7.213,9	17,5	7.724,6	22,9	6,6
Francia	6.442,0	24,4	7.583,9	35,7	15,1
Irlanda	2.339,9	8,9	2.476,5	13,9	5,5
Italia	8.292,0	10,5	8.623,1	13,9	3,8
Lussemburgo	90,0	8,3	94,6	12,7	4,8
Olanda	486,5	32,2	564,6	41,6	13,8
Austria	3.911,5	6,7	3.964,6	8,0	1,3
Portogallo	3.929,3	7,8	3.985,3	9,1	1,4
Finlandia	2.079,9	5,9	2.128,8	8,1	2,3
Svezia	1.825,6	8,0	1.908,1	12,0	4,3
Regno Unito	1.909,6	40,5	2.474,6	54,1	22,8
Ue-15	51.203,4	14,2	55.274,7	20,5	7,4

Fonte: elaborazioni su dati Ue, 2008

Poiché questa è la parte destinata alle nuove sfide della Pac, risulta evidente che esse saranno finanziate in modo molto disomogeneo dai partner comunitari; da questo punto di vista, l'assenza di un qualche criterio redistributivo anche di questa componente delle risorse modulate rappresenta uno dei punti più discutibili della nuova modulazione². Va ricordato anche che questa parte della modulazione è stata fortemente ridotta in fase di negoziazione, per cui le risorse destinate alle nuove sfide sono decisamente inferiori a quanto prospettato.

Considerazioni conclusive

All'interno del complessivo processo di revisione della Pac messo in atto con l'*Health check*, la nuova modulazione si presenta come uno degli elementi di forte connotazione della Pac del prossimo futuro, nonostante il suo ridimensionamento rispetto alle proposte iniziali. Ciò per almeno tre ordini di considerazioni: in primo luogo, perché la modulazione ha rappresentato nel passato, e continua a rappresentare oggi, il principale mezzo con il quale reperire risorse per il potenziamento del II pilastro della Pac; in secondo luogo, perché essa, al di là di come si è conclusa la trattativa, si configura come un meccanismo fortemente spendibile nei rapporti politici tra Commissione e Stati membri; infine, per il forte legame tra il potenziamento di questo strumento e il soddisfacimento delle aspettative della collettività rispetto all'attività agricola, con la specifica attenzione alle "nuove sfide" della Pac.

Rispetto al problema delle risorse, in considerazione dell'effettivo rischio di ridimensionamento del sostegno per l'agricoltura, il potenziamento della dotazione a sostegno dello sviluppo rurale assume la veste di una questione del tutto interna al settore agricolo, dovendosi basare quasi esclusivamente sul processo di riequilibrio delle risorse assegnate a ciascuno dei due pilastri. È, dunque, in questa prospettiva che va vista l'importanza della modulazione come strumento preposto a spostare risorse dal I al II pilastro.

Riguardo la spendibilità dello strumento, la modulazione si è sempre connotata per due elementi che ne hanno fatto un meccanismo di successo: in primo luogo la tendenza a mantenere la quota preponderante del gettito ottenuto all'interno del Paese che lo ha generato, evitando processi di massiccia redistribuzione di risorse tra i partner; in secondo luogo, la destinazione delle risorse drenate ad esclusivo vantaggio delle misure del II pilastro. Ciò, da un lato, rappresenta una forma di sostegno più sostenibile agli occhi della collettività, rispetto ai tradizionali strumenti operanti all'interno del I pilastro; dal-

² All'interno dello strumentario normativo dell'Ue, e nello stesso impianto della Pac, esistono già misure che, a vario modo, intervengono sui temi relativi alle nuove sfide e producono informazioni che potrebbero rappresentare una base per il meccanismo redistributivo dell'*envelope*.

l'altro, porta ad una concentrazione della spesa su interventi la cui gestione è affidata, mediante lo strumento del Psr, direttamente al Paese membro (o, nel caso dell'Italia, alle Regioni).

Tuttavia, il potenziamento di uno strumento che attinge risorse da una forma di sostegno consolidata, come gli aiuti diretti agli agricoltori, a favore di misure soggette a programmazione, come quelle delle politiche di sviluppo rurale, rischia di incontrare notevoli resistenze, soprattutto da parte dei Paesi all'interno dei quali, in ragione della distribuzione dei pagamenti, il prelievo raggiunge cifre elevate. Ciò spiega, in parte, l'atteggiamento restio assunto in fase di trattativa da alcuni Stati membri, preoccupati da una molteplicità di aspetti, tra i quali, soprattutto, gli oneri gestionali derivanti dall'incremento di risorse a favore dei Psr, già varati, e la necessità di reperire ingenti risorse nazionali per il necessario cofinanziamento.

Un altro tratto caratteristico della modulazione è rappresentato dallo stretto collegamento che, fin dalla sua nascita, è stato realizzato tra le risorse rese disponibili ed il raggiungimento di obiettivi non tradizionali della Pac, considerati più vicini alle esigenze della società che non a quelle proprie degli agricoltori. In effetti, il gettito è stato prima vincolato alle cosiddette misure di accompagnamento, poi agli interventi di sviluppo rurale in generale, fino alla decisione di dedicare la parte derivante dal potenziamento del tasso di prelievo (componente addizionale e progressiva) al raggiungimento delle nuove sfide. Va, tuttavia, osservato che la disamina delle misure individuate dalla Commissione per la realizzazione di ciascuna delle priorità indicate evidenzia una certa sovrapposizione con molti interventi già operanti all'interno sia del I che del II pilastro (condizionalità, articolo 68, misure agro-ambientali e forestali, eccetera). Ciò, al di là dell'opportunità di mantenere uno stretto collegamento tra gli obiettivi della Pac e quelli della politica ambientale, mette in luce una certa debolezza all'interno della visione strategica sul contributo che il settore primario potrebbe fornire al raggiungimento degli obiettivi prioritari individuati (Sardone, 2008).

In sintesi, lo strumento della modulazione, a dieci anni dal suo varo come strumento volontario, ha finito con l'assumere nell'attuale processo di revisione della Pac un ruolo strategico nel riorientamento della spesa messa in campo per il sostegno al settore agricolo. Ciò, sia per la sua capacità di reperire importanti risorse finanziarie, senza alterare in maniera inaccettabile la distribuzione delle stesse tra paesi e tra beneficiari, sia per la capacità di ancorare saldamente i risparmi generati a obiettivi di indiscutibile consenso sociale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

De Filippis F. (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Quaderni del Gruppo 2013, Tellus, Roma, 2007.

Henke R., Sardone R., *The reorientation process of the CAP support: Modulation of*

direct payments, in G. Van Huylenbroeck, W. Verbeke, L. Lauwers (eds.), *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*, Elsevier, Amsterdam and London, 2004.

Henke R., Sardone R., “The fortune of modulation in the process of CAP reform”, paper presented at the 109th Eaae Seminar *The CAP after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms*, Viterbo, November 21-22, 2008.

Inea (Istituto Nazionale di Economia Agraria), *La modulazione degli aiuti diretti della Pac in Italia. Prime valutazioni*, Osservatorio sulle politiche agricole dell’Ue, Roma, 2000.

Osterburg B., “Implementing modulation in Europe’s Member States: an update on the new system, which Member States will make use of voluntary modulation?” *Agra Europe 4th Annual Conference on Rural Development Putting the Rural Development Regulation into practice*, London, 4 November 2006.

Sardone R. “Politica energetica e politica agricola dell’UE: la salvaguardia dell’ambiente naturale come elemento di coesione”, in A. Zezza (a cura di): *Bionergie: quali opportunità per l’agricoltura italiana*, Studi e Ricerche, Inea, Esi, Napoli, 2008.

È stata una mattinata istruttiva: confesso che non ho avuto ancora tempo di leggere con attenzione le decisioni finali e quindi ho imparato molte cose ascoltando le varie relazioni. Ci sarebbero molti spunti interessanti, ma per motivi di brevità mi soffermerò su alcune riflessioni generali, stimulate dall'intervento di Fabrizio De Filippis, e alcune riflessioni un po' più specifiche sulle implicazioni dal punto di vista del bilancio comunitario.

Fabrizio ha menzionato la vulnerabilità della politica attuale anche dopo le ultime decisioni. Credo che ci siano due tipi di vulnerabilità per la Politica agricola comunitaria: uno è legato alla difendibilità nel merito delle misure esistenti, l'altro fa riferimento alla sostenibilità finanziaria dal punto di vista del bilancio. I due aspetti sono ovviamente strettamente collegati, ma non necessariamente coincidenti. Il fatto che certi interventi siano considerati meritevoli di essere perseguiti, rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per il mantenimento della Pac, in quanto si potrebbe decidere che essi vadano decisi (e finanziati) non più a livello comunitario, bensì a livello nazionale o regionale.

Per quanto riguarda la giustificazione delle attuali politiche, Fabrizio al termine del suo intervento ha menzionato due possibilità: il mantenimento di un valore di opzione e la compensazione di uno squilibrio strutturale. Il primo punto andrebbe adeguatamente sviluppato, ma mi trova sostanzialmente d'accordo; mentre il secondo suggerisce una molteplicità di possibili interventi che vanno ben al di là degli attuali pagamenti diretti. Ad esempio, uno degli elementi strutturali è rappresentato dalle condizioni di concorrenza e competitività dell'agricoltura nei confronti dei settori a monte e a valle: Franco Pasquali ha fatto riferimento a questo problema quando ha menzionato le politiche di prezzo nell'ambito della filiera agroalimentare. Gran parte dell'attenzione è oggi rivolta ai pagamenti diretti che assorbono la maggior parte della spesa, ma occorrerebbe ricordarsi che una moderna politica industriale per il settore primario potrebbe e dovrebbe comprendere molti altri strumenti come la tutela della concorrenza, la promozione delle innovazioni e la creazione di infrastrutture.

Per quanto riguarda gli aspetti di bilancio, mi limiterò in questa sede ad un paio di riflessioni. La prima riguarda le speranze suscitate dalle misure adottabili da ciascun Paese membro nell'ambito dell'Art. 68. Frascarelli ha ricordato che le misure adottabili a livello nazionale sono ormai talmente ampie e

* Facoltà di Scienze Umane e Sociali, Università del Molise.

differenziate da non esser facilmente classificabili in uno dei due pilastri tradizionali. Noi ci associamo all'augurio che questi interventi possano diventare, a differenza di quanto è avvenuto con il precedente Art. 69, delle politiche innovative ed efficaci; ma se così fosse, occorrerebbe chiedersi perché il finanziamento dovrebbe continuare ad essere a carico del bilancio comunitario.

Sempre a proposito del bilancio comunitario, sono rimasto molto colpito dall'intervento del Direttore Catania in quanto credo che abbia espresso in modo icastico le difficoltà del processo decisionale nell'ambito dell'Ue. Nella situazione attuale, rispetto a qualsiasi decisione che debba prendere il Consiglio dei ministri la posizione di ciascun Paese membro è inevitabilmente il frutto di due tipi di considerazioni: da una parte, un giudizio di merito sulla desiderabilità del provvedimento in esame per l'Ue nel suo complesso; dall'altra, una valutazione delle eventuali conseguenze in termini di saldi netti nazionali nei confronti del bilancio comunitario.

Se questo è vero, è ben possibile che delle decisioni condivisibili nel merito da (quasi) tutti i Paesi non vengano approvate, in quanto generano una minoranza (o maggioranza) di blocco fra i Paesi che risulterebbero danneggiati dal punto di vista dei flussi finanziari. Un simile processo non garantisce affatto la selezione delle politiche migliori dal punto di vista del benessere collettivo e ha un'evidente tendenza a perpetuare lo *statu quo*.

La mia proposta, che spero non suoni troppo velleitaria, sarebbe quella di "disaccoppiare" le discussioni di merito dalle loro conseguenze sul bilancio comunitario. I Paesi dell'Ue dovrebbero preventivamente concordare un livello di redistribuzione politicamente sostenibile, decidendo quale possa essere il disavanzo massimo che ciascun governo è disposto ad accettare nei confronti del bilancio Ue. Una volta raggiunto un simile accordo-quadro, la discussione sulle singole politiche comunitarie risulterebbe disaccoppiata dalle conseguenze di bilancio, in quanto qualsiasi siano le politiche adottate, ciascun Paese si vedrebbe applicata una percentuale di cofinanziamento tale da mantenere il suo saldo finanziario entro i limiti prestabiliti. Sono convinto che qualsiasi decisione presa nell'ambito di un processo decisionale come quello appena delineato risulterebbe molto più coerente con gli interessi collettivi di quanto avvenga attualmente, in quanto si sgombrerebbe il tavolo dai "secondi fini" (che in molti casi rischiano di diventare l'unico obiettivo) relativi alla massimizzazione dei benefici finanziari nazionali derivanti dalle politiche comunitarie.

Sebbene non mi faccia troppe illusioni sulla fattibilità, almeno a breve termine, della proposta di disaccoppiare le politiche comunitarie dalle loro conseguenze in termini di bilancio, sarei invece pronto a scommettere che il cofinanziamento è comunque destinato a svolgere un ruolo crescente nella Pac.

Da questo punto di vista, può essere utile rammentare che esistono in linea di principio almeno tre tipi di cofinanziamento:

- quello *obbligatorio*, dove le decisioni vengono prese a livello comunitario, ma ciascun paese è chiamato a coprire parte delle spese;
- quello *volontario*, simile alle attuali politiche del Secondo pilastro, dove l'Unione europea vara delle misure che vengono attuate se, e nella misura in cui, i governi nazionali sono disposti a farsi carico di una parte dei costi;
- quello *complementare*, in cui alcune misure vengono decise e finanziate a livello europeo, ma ciascun paese ha la possibilità di incrementare l'entità dei sussidi (entro limiti predeterminati) attingendo ai bilanci nazionali: un simile approccio è stato utilizzato nella fase di introduzione dei pagamenti diretti nei nuovi Paesi membri.

I vari tipi di cofinanziamento hanno specifici vantaggi e svantaggi, con implicazioni e implicazioni assai diverse su bisognerà riflettere attentamente. In ogni caso, però, vale la pena di sottolineare che si applicherebbero sempre e comunque a politiche decise a livello europeo: non vi è alcuna giustificazione, quindi, per collegare il principio del “cofinanziamento” allo spauracchio della cosiddetta “rinazionalizzazione”.

MARGHERITA SCOPPOLA*

Raccolgo volentieri l'invito che ci è stato rivolto di riflettere in un'ottica post-2013 sul futuro della Pac e, soprattutto, sulle sue giustificazioni, obiettivi e strumenti.

Credo che l'*Health check* non abbia dato risposta ad un quesito di fondo che spesso hanno posto gli economisti, agrari e non, e che a mio avviso è oggi legittimo e rilevante: qual è attualmente la vera natura della politica agraria europea? È una politica sociale che mira a sostenere il reddito degli agricoltori, perché si ritiene che l'agricoltura, per diverse ragioni, generi ancora redditi inferiori o che comunque necessiti di sostegno al reddito? Oppure è una politica che ha come obiettivo prioritario quello di correggere i fallimenti del mercato, in termini di mancata remunerazione di beni e servizi che l'agricoltura produce (quali ambiente, paesaggio, sicurezza alimentare)? Si tratta di un interrogativo al quale, a mio avviso, è necessario dare risposte chiare oggi se si vuole disegnare una politica agricola per l'Europa che sia efficace, efficiente e sostenibile sotto il profilo politico in futuro. L'ambiguità che continua a persistere circa la natura della Pac è l'origine delle sue attuali debolezze, che sono sotto gli occhi di tutti; un'ambiguità che rischia di far passare in Europa l'idea che in realtà la ragione per la quale oggi esiste ancora la Pac è la capacità di alcuni (Paesi, politici, organizzazioni) di difendere le rendite di posizione di cui finora ha goduto il mondo agricolo.

L'attuale assetto di politiche appare ambiguo: una parte preponderante delle risorse è destinato a finanziare il regime di pagamento unico, che è uno strumento inadeguato e inefficace sia nel perseguire obiettivi sociali (sostenere il reddito della popolazione più bisognosa) sia nel promuovere la produzione di beni pubblici ed esternalità positive.

L'*Health check* non fa passi avanti sotto questo profilo. Se una politica ha come priorità il sostegno del reddito, allora non si può basare sul principio che il sostegno viene dato ai beneficiari storici; devono essere utilizzati criteri di distribuzione che facciano effettivamente riferimento alle diverse necessità di sostegno del reddito delle aziende. Con l'*Health check*, mantenendo ancora volontario lo strumento della regionalizzazione, si è, di fatto, rinunciato a mettere in discussione la distribuzione storica del sostegno; sebbene la regionalizzazione di per sé non assicuri una distribuzione del sostegno ottimale sotto il profilo delle necessità sociali e della produzione di beni pubblici, tuttavia l'ob-

* Dipartimento di Studi sullo Sviluppo Economico, Università di Macerata.

bligatorio della sua applicazione in tutti i Paesi dell'Ue avrebbe un significato importante: eliminerebbe il legame tra diritti acquisiti nel passato e sostegno futuro. D'altro canto, l'*Health check* non ha neanche dato un contributo al rafforzamento della Pac come politica a sostegno di chi produce externalità positive e beni pubblici; da quanto esposto nei contributi presentati a questo workshop, appare chiaro come la condizionalità esca fuori dall'*Health check* ugualmente debole ed inefficace nel premiare e stimolare comportamenti virtuosi.

A mio avviso sarebbe dunque necessario, nel ripensare al futuro della politica agricola comune, ripartire da una considerazione di fondo. È ampiamente riconosciuto quanto sia oggettivamente difficile mettere a punto strumenti di politica che siano efficaci al tempo stesso sia nel sostegno del reddito, sia nel correggere fallimenti del mercato, (ad esempio, in campo ambientale). Se si vuole rimuovere l'ambiguità della Pac di oggi è necessario decidere quali sono gli obiettivi prioritari della politica agricola europea e ripensare gli strumenti in funzione di quegli obiettivi. Ciò implica una riforma profonda dell'attuale primo pilastro che dovrebbe nei fatti pre-pensionare il regime di pagamento unico; le attuali debolezze del regime di pagamento unico derivano dal fatto che esso è stato concepito in un contesto in cui l'obiettivo prioritario dell'Ue era disaccoppiare il sostegno, anche a costo di mantenerne una distribuzione – quella basata sugli aiuti storici – ingiustificata ed ingiustificabile sul piano economico e sociale. La riforma del primo pilastro dovrebbe perciò essere più radicale e andare ben al di là dei piccoli aggiustamenti previsti con l'*Health check*.

Credo che in questo processo sia importante chiarire che in futuro la natura della Pac non debba essere quella di una politica sociale; il suo obiettivo non deve essere il sostegno del reddito agricolo – anche se esso tuttora compare come uno degli obiettivi della Pac nel Trattato – in quanto questo obiettivo, che certamente appariva prioritario per la politica agricola ai tempi del Trattato di Roma, oggi è meno rilevante e può essere più efficacemente perseguito da interventi mirati all'interno delle politiche nazionali sociali. Ciò non significa che l'Ue non abbia bisogno nel futuro di una politica per l'agricoltura, che si avvalga di strumenti diversi dal passato: l'aumento dell'incertezza sui mercati e la volatilità dei prezzi richiedono un intervento dello Stato poiché gli strumenti di gestione del rischio, se affidati esclusivamente al settore privato, possono condurre a diversi fallimenti del mercato; numerosi sono poi i fallimenti del mercato nella produzione di importanti beni pubblici, quali l'ambiente, la ricerca, l'innovazione, la formazione e la diffusione delle informazioni; infine, l'attuale scenario della concorrenza internazionale richiede certamente politiche settoriali che favoriscano e stimolino l'aumento della competitività delle imprese agricole ed alimentari europee.

La ridefinizione degli obiettivi della Pac del futuro consentirebbe anche di chiarire l'assetto delle competenze e di rendere più esplicite le ragioni per le quali la Pac, o alcune parti di essa, devono essere finanziate dal bilancio comunitario piuttosto che da quelli nazionali. Mentre ci sono ottime ragioni per sostenere che, se la Pac è una politica sociale, allora è più efficiente che sia gestita e finanziata a livello nazionale; è altrettanto vero che politiche settoriali a favore della competitività delle imprese devono essere decise e finanziate a livello europeo, altrimenti si rischia di alterare la concorrenza tra imprese localizzate in diversi Stati membri. In questa ottica mi sembra che si stia andando in una direzione opposta a quella che la logica suggerirebbe: come ci ricordava prima Mario Catania, si sta rafforzando la possibilità degli Stati membri di fare ricorso all'Art.68, consentendo loro di decidere ed implementare politiche a favore della competitività delle proprie imprese; ciò è contrario al mercato unico e rischia di creare distorsioni nella concorrenza.

Per quanto riguarda infine gli interventi mirati a sostenere le aziende che producono beni pubblici ed esternalità positive, essi dovrebbero essere decisi ed implementati a livello europeo se essi hanno carattere transnazionale; in tutti gli altri casi devono essere gestiti e finanziati a livello nazionale o regionale.

In questa ottica credo che l'idea avanzata prima da Fabrizio De Filippis di mantenere "uno zoccolo duro di pagamento unico" possa avere senso solo se per un breve periodo e con lo scopo di fare transitare la Pac verso una politica profondamente diversa che, come ho avuto modo di dire, abbia due obiettivi di fondo: favorire la competitività delle imprese agricole europee e correggere i fallimenti del mercato, soprattutto in campo ambientale.

Trovo che le relazioni presentate oggi siano state estremamente interessanti e ricche di contributi alla discussione. A questo proposito vorrei fare qualche considerazione su alcuni aspetti che sono emersi, riprendendo la parte conclusiva della relazione di Fabrizio De Filippis, nella quale veniva richiamata la necessità di ripensare alla struttura degli obiettivi della Pac e degli strumenti che vanno adottati. Si tratta di un punto che considero molto appropriato sul quale desidero fare una riflessione.

Le politiche che attualmente costituiscono il *corpus* della Pac sono certamente diverse rispetto a quelle di dieci o quindici anni fa. Molte distorsioni sono state eliminate e l'intera agricoltura europea oggi è orientata al mercato assai più di quanto non lo fosse in passato. Tuttavia, non si può negare che l'assetto attuale della Pac presenti vari aspetti che per molti versi la rendono insoddisfacente e il dibattito che si è svolto ne ha messo in evidenza diversi.

Le riforme introdotte negli ultimi anni sono state portate avanti avendo presente la necessità di rendere la Pac pienamente compatibile con gli Accordi commerciali del 1994, mettendola al sicuro rispetto al rischio di eventuali controversie con i Paesi concorrenti, come quella relativa all'Ocm zucchero. I cambiamenti introdotti hanno anche cercato di anticipare i probabili esiti dei negoziati commerciali del *Doha round*. Riforme quali il disaccoppiamento e il sostegno condizionato sono state introdotte anche in vista di questi possibili accordi, prefigurando in maniera chiara una giustificazione delle politiche di intervento in agricoltura derivante dalla sua multifunzionalità. In questo, a partire dallo "*Strategy paper*" elaborato dalla Commissione nel 1997, la Pac ha compiuto un percorso coerente, ricercando una nuova legittimazione e innovando profondamente gli strumenti di intervento. Tuttavia, a mio parere, la mancata conclusione dei negoziati commerciali ha contribuito a svuotare di significato questa parte; non è casuale che la parola chiave multifunzionalità negli ultimi tempi sia andata perdendo di importanza¹.

* Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università di Napoli "Federico II".

¹ Recentemente un'analisi dei discorsi tenuti dagli ultimi due Commissari all'Agricoltura dell'Ue ha messo in evidenza che con il cambiamento nella guida dell'agricoltura, avvenuto nel novembre 2004, la legittimazione della Pac con la produzione di beni pubblici, ambientali e rurali, sia stata sostituita da parole chiavi meno chiare quali produzioni di qualità, competitività (cfr. Erjavec K., Erjavec E. e Juvancic L., "New Wine in Old Bottles: Critical Discourse Analysis of the Current Common EU Agricultural Policy Reform Agenda", *Sociologia Ruralis*, Vol. 49, 1, gennaio 2009).

Di fatto oggi ci troviamo con una Pac che, se è abbastanza compatibile a livello internazionale, ha un disegno complessivo insoddisfacente, che deriva da due fattori: la natura della protezione alla frontiera, che è rimasta quella derivante dagli Accordi del 1994, da un lato, e il passaggio al sostegno condizionato e allo sviluppo rurale, dall'altro, che hanno introdotto norme difficili da verificare e accresciuto gli oneri burocratici e amministrativi collegati all'intervento. Quest'ultimo aspetto sta diventando sempre più importante, se si considera la dimensione di flussi finanziari che sono stati trasferiti dal sostegno dei redditi allo sviluppo rurale con la modulazione o, semplicemente, con misure previste dallo smantellamento del sostegno alla produzione di comparti quali il tabacco, lo zucchero o l'olivicultura.

In questa situazione, e in vista dei delicati passaggi ai quali la Pac sarà sottoposta nei prossimi anni, ritengo che potrebbe risultare utile svolgere un esercizio simile a quello sviluppato alcuni anni fa da Wright e Gardner², ovvero, come dovrebbe essere la Pac se questa potesse essere idealmente riscritta su un foglio bianco, senza tener conto di tutto quello che esiste allo stato attuale. Con questo esercizio, obiettivi e strumenti della Pac sarebbero ridefiniti e il suo impianto non sarebbe il risultato di quel processo dialettico condizionato dagli interessi dei diversi attori in gioco – Paesi membri, produttori agricoli, burocrazia – in un quadro di vincoli rappresentati dagli accordi commerciali, che inevitabilmente finiscono per determinarne gli assetti. L'utilità di questo esercizio sarebbe rappresentata dalla disponibilità di un quadro di riferimento chiaro su quale dovrebbe essere l'assetto complessivo verso cui la Pac dovrebbe idealmente tendere, apportando progressivamente i cambiamenti che di volta in volta diventano possibili. In questa maniera si eviterebbe, come si dice dalle mie parti, di mettere delle "pezze a colori" all'esistente, ma si avrebbe l'opportunità di ripensare complessivamente alla Pac, con l'obiettivo di darle un impianto più soddisfacente rispetto a quello attuale. In particolare, ritengo che oggi l'Ue non possa definire la sua politica agricola indipendentemente dalle altre politiche economiche e sociali comuni ed è su questa base che vanno poi individuate le modalità di intervento nel settore.

Il negoziato sulla questione del bilancio – richiamata dall'intervento di Mario Catania a proposito dell'impatto redistributivo che la Pac continua ad avere ancora oggi, rappresentando il 40% del totale della spesa comunitaria – potrebbe essere un'occasione importante per andare verso la razionalizzazione della Pac stessa. A questo proposito, trovo interessante la riflessione che ha sviluppato nel suo intervento Luca Salvatici, che merita ulteriori approfondi-

² Wright BD, Gardner BL, "Reforming Agricultural Commodity Policy", *Aei Studies in Agricultural Policy*, 1995.

menti. Su questo punto, ritengo che sia quanto mai importante arrivare a un assetto nell'utilizzazione delle risorse del bilancio Ue nel quale una politica non sia più lo strumento che gli Stati membri utilizzano per riuscire a portare quanto più è possibile a casa, indipendentemente dall'impiego che avranno tali risorse. Il contributo al bilancio comunitario dovrebbe diventare l'effettivo strumento di esplicazione di quello che una volta si chiamava il principio di "solidarietà finanziaria". In tale quadro, le varie politiche verrebbero definite in una maniera non più condizionata dal ruolo redistributivo delle stesse, che ha contribuito a porre in essere interventi che si sono rivelati ampiamente insoddisfacenti sotto molti punti di vista.

Vorrei alimentare il dibattito proponendo qualche elemento di riflessione che intendo porre anche come quesito. Collegandomi al discorso di Mario Catania, incentrato sul futuro della Pac e sulla valutazione delle motivazioni più appropriate per giustificare il mantenimento degli aiuti e delle relative dotazioni finanziarie nazionali, desidero fare alcune considerazioni sulle nuove sfide da affrontare tramite l'utilizzo dei proventi risultanti dalla nuova modulazione.

La possibilità di utilizzare questi proventi per finanziare nuove sfide – con un tasso di cofinanziamento al 75%, che può giungere al 90% in certe zone (quelle di convergenza) – dimostra come sia possibile finanziare azioni chiave di uno specifico settore nell'ambito delle misure dello sviluppo rurale, utilizzando quasi totalmente fondi comunitari.

Mi riferisco in particolare alla possibilità di finanziare misure di accompagnamento del settore dell'allevamento bovino da latte, il che potrebbe quasi essere considerato un "riaccoppiamento" degli aiuti (mi perdonerete per la terminologia non appropriata) nel secondo pilastro. Mentre, passando al 1° pilastro, con l'utilizzo della nuova formulazione dell'Art.68, sarà possibile erogare aiuti specifici anche per misure che prima erano di diretta competenza del 2° pilastro.

Ciò dimostra che l'ipotesi di fusione dei due pilastri nell'unico pilastro, che probabilmente rimarrà nel futuro, è già iniziata, attraverso l'intreccio dell'attuale sistema degli aiuti diretti con il sistema di misure previste per lo sviluppo rurale. Si va quindi verso l'applicazione di un aiuto di base uguale per aree geograficamente omogenee, con un sistema differenziato di aiuti legati a settori e/o aree economicamente svantaggiate, e differenziazioni selettive e mirate premianti le diverse capacità imprenditoriali.

Questa ipotesi per il futuro trova conferma anche dalle recenti dichiarazioni del Commissario al bilancio durante la conferenza "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa", svoltasi a Bruxelles lo scorso 12 novembre, in cui è stato presentato l'esito della consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea. La signora Grybauskaitė ha esplicitamente dichiarato che gli aiuti diretti della Pac dovranno essere gradualmente eliminati e lo sviluppo rurale dovrà far parte della politica di coesione.

In sintonia con tale affermazione anche la dichiarazione della Commissione,

* Rappresentanza per le Relazioni con le Istituzioni Comunitarie, Confederazione Nazionale Coldiretti.

riportata nella parte finale dell'accordo politico sull'*Health check*: "nel futuro della Pac dopo il 2013, le possibilità di sviluppo del sistema dei pagamenti avverrà considerando in modo particolare il differenziale di aiuti fra gli Stati membri". Un'apertura quindi per il ravvicinamento degli aiuti fra i diversi Stati membri, che comporterà la modifica dei relativi massimali nazionali e che invita a riflettere sulla ricerca di elementi a difesa delle dotazioni di bilancio nazionale.

Quali potrebbero essere gli elementi giustificativi atti a mantenere e collegare la corresponsione degli aiuti, e quindi necessari per conservare e sostenere i massimali e le dotazioni finanziarie nazionali? Con l'*Health check* abbiamo visto che la condizionalità è stata in parte depotenziata, attraverso l'eliminazione di alcuni requisiti non più considerati pertinenti o non legati alla responsabilità dell'agricoltore, e con la facoltà di applicazione per gli Stati membri di talune norme rese facoltative perché ritenute non sufficienti per giustificarne l'attuazione, che in caso di rilevanza saranno applicate. Vengono quindi, in parte, a decadere alcuni degli elementi che prima erano considerati determinanti per la giustificazione dei pagamenti diretti per gli agricoltori (tale debolezza è stata anche in seguito confermata dal giudizio della Corte dei conti europea sull'applicazione della condizionalità).

Dal mio punto di vista, un altro elemento che è venuto meno è il concetto della multifunzionalità, quale riconoscimento di un importante ruolo svolto nell'esercizio per l'attività dell'impresa agricola nella produzione di beni e servizi pubblici. Terminologia più volte utilizzata nella riforma 2003, già anticipata con Agenda 2000, che non trova più riscontro in questa "verifica". Dove è andata a finire? (se un'impresa agricola era considerata multifunzionale prima, ritengo che lo debba essere anche oggi).

Si potrebbe anche pensare che, in seguito ai recenti cambiamenti avvenuti nei mercati agricoli internazionali, la Commissione stia utilizzando altri strumenti, altri elementi, atti a giustificare l'erogazione degli aiuti. Più volte nel "considerando" si fa riferimento al sostegno quale strumento atto a preservare gli equilibri degli spazi rurali.

Sarà sufficiente questo elemento giustificativo per salvaguardare la disponibilità finanziaria per la Pac post 2013?

Il vantaggio di parlare per ultimi è che si può essere più brevi perché molte cose sono già state dette; aggiungerei quindi solo un paio di osservazioni.

La cosa che mi ha più colpito in questa conclusione dell'*Health check* è il silenzio assordante sulla regionalizzazione dei Pagamenti unici aziendali, soprattutto tenendo presente che nella comunicazione della Commissione dello scorso autunno la regionalizzazione era un punto importante, e si riconosceva esplicitamente a questo proposito un problema di legittimazione della Pac; in altre parole, si affermava che il pagamento dei premi su base storica era difficilmente difendibile politicamente. Ovviamente il silenzio su questo punto è un dato importante, di cui tener conto. Al precedente *workshop* di luglio era molto diffusa una visione secondo cui ormai i giochi erano fatti e si sarebbe andati senza dubbio verso la regionalizzazione; ricordo di aver detto allora di essere un po' scettico su questo sbocco, perché secondo me le resistenze degli interessi costituiti non sarebbero state trascurabili. Pur non essendo molto al corrente del dibattito all'interno della elaborazione finale dell'*Health check*, ho l'impressione però che i miei dubbi sullo sbocco della regionalizzazione fossero giusti: il pagamento del Pua su base storica, che è stato il prezzo pagato – a mio avviso giustamente – per acquisire l'adesione degli agricoltori al disaccoppiamento, poi pesa rispetto agli sviluppi successivi e le resistenze rispetto ai cambiamenti sono ancora forti.

Il secondo elemento che volevo portare era a proposito della discussione sul come dovrebbe teoricamente essere la politica agraria; magari rischiando di essere un po' illuministi, sono d'accordo che si dovrebbe anche provare a discutere il futuro della politica agraria, come veniva suggerito da Margherita Scoppola e da Antonio Cioffi, “dimenticando” per un momento il pregresso della Pac, e ripartendo da una “pagina bianca”. Da questo punto di vista però, secondo me, ci sono veramente delle grosse difficoltà, perché il dibattito su cosa può essere la Pac permette poche soluzioni che non prevedano una forte discontinuità col passato.

Una prima impostazione che è stata proposta nel ripensare gli obiettivi e il carattere della politica agraria è quella della Pac come politica sociale. Occorre però ricordarci che fino ad oggi la Pac è stata una politica sostanzialmente regressiva dal punto di vista della distribuzione del reddito. Come abbiamo sempre detto noi economisti, la politica dei prezzi era una politica che prelevava

* Dipartimento di Economia, Università di Torino.

dai consumatori meno abbienti e dai contribuenti per ridistribuire in misura maggiore agli agricoltori più grossi e quindi più ricchi. Il passaggio della Pac dalla politica dei prezzi agli aiuti diretti non ha cancellato questo carattere, ma l'ha reso visibile nella distribuzione degli aiuti diretti stessi, che sono ugualmente fortemente regressivi (pochi beneficiari ricevono la grande maggioranza dell'importo degli aiuti). Quindi concepire la Pac come una politica sociale, a favore dei redditi più bassi, significa un capovolgimento radicale della impostazione precedente, con tutte le resistenze che questo può provocare. Inoltre, a parte il fatto che le politiche sociali sono di competenza nazionale, c'è anche un altro problema: è effettivamente la politica agraria lo strumento più adatto per fare una politica sociale? Credo di no. Una politica sociale ha suoi obiettivi, e deve avere strumenti pensati per quegli obiettivi, e la politica agraria non mi sembra la più adatta per perseguire obiettivi sociali. Nel caso specifico dell'Italia, poi, sarebbe un'ennesima politica sociale che si aggiunge a tutta una serie di altre, senza che queste raggiungano la coerenza; già ora il *welfare* in Italia è basato su tutta una serie di provvedimenti non coerenti fra di loro, senza che si senta il bisogno di aggiungerne altri.

L'altra giustificazione che è stata avanzata per una politica agraria è il valore di opzione per l'esistenza dell'agricoltura, e qui sono d'accordo con Fabrizio De Filippis: c'è probabilmente un valore di opzione nell'esistenza dell'agricoltura, che tuttavia va quantificato e chiarito. Ma la regionalizzazione solo apparentemente è la configurazione di questo tipo di impostazione. Vorrei infatti ricordare, da economista – ma si tratta di un fatto che interessa in generale tutti operatori del settore agricolo – che qualunque aiuto che è legato alla terra (e non a comportamenti o azioni) finisce per essere assorbito dalla rendita. Dal punto di vista di politica sociale questo significa che prima o poi questo aiuto si traduce in un trasferimento di reddito ai proprietari fondiari, una politica quindi nuovamente regressiva. Ne segue che un pagamento regionalizzato ad ettaro, non raggiunge l'obiettivo di trasferimento di reddito agli agricoltori, rischia di svuotare anche l'obiettivo di mantenimento dell'agricoltura.

Rimane, come giustificazione della politica agraria, la motivazione delle esternalità positive prodotte dall'agricoltura. Questa è secondo me veramente una motivazione forte, credibile, purché gli aiuti siano davvero legati alle esternalità effettivamente prodotte (ripeto che sto disegnando un mondo ideale). Questo significa ad esempio che l'agricoltura nelle aree di montagna probabilmente deve essere pagata di più dell'agricoltura nelle zone di pianura, perché produce maggiori esternalità; anche questo tipo di impostazione si staccerebbe nettamente da quanto fatto finora. Senza pretendere di andare a valutare il contributo in esternalità della singola azienda, un'impostazione coerente di questo genere richiederebbe per lo meno un tentativo di differenziare i contributi in

base alla produzione potenziale di esternalità positive, e quindi aiuti differenziati a seconda delle zone, dell'indirizzo produttivo e delle tecniche impiegate. Questo permetterebbe di evitare il rischio che gli aiuti siano assorbiti dalla rendita: se gli aiuti sono legati ai comportamenti degli agricoltori, cioè se l'operatore pubblico paga l'agricoltore perché sta producendo qualche cosa di utile alla collettività, non perché è in un determinato *status*, la rendita non si può appropriare degli aiuti.

CONCLUSIONI

Pietro Sandali*

Oggi abbiamo parlato solo di Pac, anzi abbiamo parlato di un tassello – l'*Health check* – che non è mai stato pensato come una riforma, ma piuttosto come una rivisitazione, una verifica di alcune misure previste dalla riforma del 2003. L'*Health check* aveva quindi il compito di valutare alcune questioni della riforma, rimanendo nel tracciato del 2003. Per noi del Gruppo, ma anche per Coldiretti, è un fatto molto importante che il documento sia stato riconosciuto anche dai Paesi scettici (mi riferisco alla Francia, che nel 2003 fu assente nella trattativa perché contraria alla riforma). Questo fa sperare che il percorso aperto possa proseguire ulteriormente per qualificare ulteriormente la politica agricola comunitaria, magari anche grazie ai ragionamenti che sono stati fatti durante questo *workshop*.

Vi propongo solo alcuni spunti di riflessione. L'*Health check* ha portato a casa, oltre ad alcune nuove regole anche dei soldi: vi ricordo il problema dei fondi Pac mai incassati (circa 140 milioni), ma anche l'annosa storia delle quote latte vuole dire per l'Italia un valore tra i 160 e i 200 milioni di euro l'anno di multe che potremmo non pagare più. Sono soldi che la comunità non andrà a trattenere sui fondi che arrivano all'Italia.

Nel latte, poi, molto dipenderà anche dall'applicazione nazionale. Ma si farà anche un po' di pulizia e di trasparenza, perché in questi anni tutto quello che è veicolato come prodotto non in quota ha creato problemi al mercato, con un notevole disturbo nella formazione del prezzo del latte alla stalla e alle produzioni dei formaggi Dop.

Dopo l'*Health check*, molti altri problemi rimangono aperti. Ne è un esempio di questi mesi il sistema delle quotazioni delle borse merci dei cereali, dove non c'è di fatto scambio di merce, ma si continua a definire dei prezzi a ribasso; questo non succede nemmeno nel sistema delle borse finanziarie. C'è qualcosa che non funziona in un sistema vecchio, nato con le vecchie politiche agricole. Non può essere la politica comunitaria a correggere queste disfunzioni, ma un nostro impegno.

Un altro punto di criticità è il problema tutto italiano delle Regioni. Tutti abbiamo letto e inteso la complementarietà delle diverse misure tra primo e secondo pilastro; lo spazio comune per poter costruire una politica agricola

* Area Economica, Confederazione Nazionale Coldiretti.

nazionale c'è. Esiste una forte criticità tra le competenze regionali e il livello nazionale, dove la stessa Conferenza Stato-Regioni ha la necessità di rivedere la propria funzione; oggi, piuttosto che ragionare su quale politica fare al meglio, ci si riunisce per valutare i documenti che presenta il Ministero.

Per quanto riguarda il futuro della Pac, altri elementi sono stati citati anche da Fabrizio De Filippis; è un argomento che abbiamo trattato nel 2002, il tema del lavoro era nelle carte, poi rimesse nel cassetto e non utilizzate, quando si parlava, se vi ricordate, della regressività.

Il lavoro è importantissimo, anche perché in una delle *slide* che abbiamo visto sulla regionalizzazione, negli esempi che si faceva nel settore ortofrutticolo (o zootecnico), se laddove c'è un'attività intensiva noi inserissimo il parametro del lavoro, anche l'attenzione su questo tema rispetto a come applicare o non applicare la misura evidentemente sarebbe diversa.

Per quanto riguarda il cofinanziamento, abbiamo avuto un ulteriore aumento della modulazione; il tema del cofinanziamento è rimasto fermo – è stato riconfermato – nei corridoi prima della trattativa era stato anche messo in discussione. Il cofinanziamento è importante non solo nell'ambito dello sviluppo rurale, ma per quello che può essere in futuro il finanziamento della Politica agricola comunitaria tra i vari Paesi o nell'ambito dei 27 Stati membri. Credo che questi siano i temi e gli strumenti che ci permetteranno di approfondire e immaginare il futuro dopo il 2013, ma anche per far accettare alcune misure che oggi non sono gradite e vengono prese a pregiudizio per non cambiare nulla.

A nome del Gruppo 2013, ringrazio ognuno di voi per la presenza e per il contributo che avete dato. Vi informo che il gruppo ha in cantiere alcuni Quaderni che riguardano il tema della forestazione (l'autore è Davide Pettenella), quello delle "Dop" e delle produzioni di qualità, (di Filippo Arfini, Giovanni Belletti, Andrea Marescotti).

Il tema dei prezzi lo riproporremo, come monitoraggio, nelle attività del prossimo anno, assieme alla gestione del rischio o delle assicurazioni e al tema del bilancio comunitario, che è fondamentale per capire che Pac potremmo avere dopo il 2013. Infine, a circa metà anno usciremo con un libro sullo sviluppo rurale (curato da Franco Sotte), con degli esempi di come si sono applicati i Psr in Italia e delle misure che si sono privilegiate, per capire anche lì come potremo agire. Questo aumento della modulazione porterà infatti a una rivisitazione dei Psr, se non altro per quanto riguarda la questione finanziaria e le nuove misure che l'*Health check* ha previsto.

Chiudo qui, ringraziandovi di nuovo per la vostra presenza.

APPENDICE



HEALTH CHECK

PRINCIPALI RIFERIMENTI AI NUOVI TESTI GIURIDICI

Paolo Magaraggia

Il 20 novembre 2008 il Consiglio dei ministri dell'agricoltura dell'Unione Europea ha raggiunto l'accordo politico sui testi giuridici attinenti le modifiche della politica agricola comunitaria (Pac).

Nella riunione del Consiglio del 19 gennaio 2009 i testi giuridici sono stati formalmente adottati e poi pubblicati nella Guce n. 30 del 31.01.2009. Si tratta in particolare del:

- Reg. Ce n. 72/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che modifica i regolamenti (CE) n.247/2006, (CE) n.320/2006, (CE) n. 1405/2006, (CE) n.1234/2007, (CE) n.3/2008 e (CE) n.479/2008 e che abroga i regolamenti CEE) n.1883/78, (CEE) n.1254/89, (CEE) n.2247/89, (CEE) n.2055/93, (CE) n.1868/94, (CE) n.2596/97, (CE) n.1182/2005 e (CE) n.315/2007 al fine di adeguare la politica agricola comune (Ocm unica);
- Reg. Ce 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) 378/2007 e che abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (regimi di sostegno diretto agli agricoltori);
- Reg. Ce 74/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che modifica il regolamento (CE) n.1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Fear);
- Decisione 2009/61/CE del Consiglio del 19 gennaio 2009 recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007–2013).

Di seguito si riportano alcuni estratti dei testi giuridici corrispondenti agli elementi più significativi della verifica dello “stato di salute” della Pac. A questo riguardo, in relazione ad ogni argomento trattato, accanto al titolo viene indicato a quale dei nuovi testi giuridici ci si riferisce.

1. LA MODULAZIONE E NUOVE SFIDE PER LO SVILUPPO RURALE

1.1 Aliquote ed importi della modulazione (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 7

Modulazione

1. Tutti gli importi dei pagamenti diretti che superano i 5 000 EUR da erogare agli agricoltori in un determinato anno civile sono ridotti annualmente fino al 2012 in ragione delle seguenti percentuali:
 - a) 2009: 7%,
 - b) 2010: 8%,
 - c) 2011: 9%,
 - d) 2012: 10%.
2. Le riduzioni di cui al paragrafo 1 sono aumentate di quattro punti percentuali per gli importi superiori a 300 000 EUR.

Articolo 9

Importi risultanti dalla modulazione

1. Gli importi risultanti dall'applicazione delle riduzioni di cui all'articolo 7 del presente regolamento, negli Stati membri diversi dai nuovi Stati membri, sono destinati alle misure previste dalla programmazione dello sviluppo rurale, finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a norma del regolamento (CE) n.1698/2005, in quanto sostegno comunitario supplementare, in conformità delle condizioni stabilite nel presente articolo.
2. Gli importi corrispondenti ad un punto percentuale sono assegnati agli Stati membri in cui sono stati generati gli importi corrispondenti. Gli importi corrispondenti alla riduzione di quattro punti percentuali sono ripartiti tra gli Stati membri interessati secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2, sulla base dei seguenti criteri:
 - a) superficie agricola,
 - b) occupazione nel settore agricolo,
 - c) prodotto interno lordo (PIL) pro capite espresso in potere d'acquisto.Tuttavia, almeno l'80% del totale degli importi di cui al primo comma generati in uno Stato membro è attribuito al medesimo Stato membro.
3. In deroga al paragrafo 2, secondo comma, se nel periodo 2000-2002 in uno Stato membro la percentuale della produzione di segale ha superato in media il 5% del totale della sua produzione cerealicola e se nello stesso periodo tale produzione ha rappresentato più del 50% della produzione totale di segale della Comunità, fino a tutto il 2013 almeno il 90% degli importi generati dalla modulazione in tale Stato membro gli è riassegnato. In tal caso, senza pregiudizio delle possibilità di cui all'articolo 68, almeno il 10% dell'importo assegnato allo Stato membro interessato è destinato alle misure di cui paragrafo 1 del presente articolo nelle regioni produttrici di segale. Ai fini del presente paragrafo per "cereali" si intendono i prodotti elencati nell'allegato V.
4. Gli importi residui risultanti dall'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, e gli importi risultanti dall'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 2, sono assegnati allo Stato membro in cui sono stati generati i corrispondenti importi, in conformità della procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2. Essi sono utilizzati in conformità all'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

1.2 Partecipazione finanziaria alla modulazione (Reg. Ce 74/2009)

Articolo 1

(...)

15. All'articolo 70, paragrafo 4, è aggiunto il seguente comma:
"In deroga ai massimali di cui al paragrafo 3, la partecipazione del FEASR può essere innalzata al 90% per le regioni di convergenza e al 75% per le altre regioni per quanto riguarda le operazioni dei tipi menzionati all'articolo 16 bis del presente regolamento, fino concorrenza dell'importo derivante dall'applicazione della modulazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, e dell'articolo 10, paragrafo 4, nonché, a partire dal 2011, degli importi generati in virtù dell'articolo 136 bis del regolamento (CE) n. [...];

1.3 Utilizzo delle risorse supplementari provenienti dalla modulazione (Reg. Ce 74/2009)

Articolo 1

(...)

2. Al capo II è aggiunto il seguente articolo:

"Articolo 12 bis

Revisione

1. In seguito al riesame degli orientamenti strategici comunitari di cui all'articolo 10 del presente articolo, ciascuno Stato membro che riceva, a decorrere dal 2010, le risorse supplementari derivanti dall'applicazione della modulazione obbligatoria di cui all'articolo 9, paragrafo 4 e all'articolo 10, paragrafo 3 e, nonché a partire dal 2011, gli importi generati in virtù dell'articolo 136 del regolamento (CE) n. ... del Consiglio, del ..., che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, rivede il proprio piano strategico nazionale secondo la procedura di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del presente articolo.
2. Il piano strategico nazionale riveduto di cui al paragrafo 1 del presente articolo è inviato alla Commissione entro il 30 giugno 2009.
3. È aggiunto il seguente articolo:

"Articolo 16 bis

Operazioni specifiche connesse a talune priorità

1. A decorrere dal 1° gennaio 2010, gli Stati membri introducono nei programmi di sviluppo rurale, in funzione delle loro particolari esigenze, tipi di operazioni rispondenti alle seguenti priorità, enunciate negli orientamenti strategici comunitari e meglio specificate nei piani strategici nazionali:
 - a) cambiamenti climatici;
 - b) energie rinnovabili;
 - c) gestione delle risorse idriche;
 - d) biodiversità.(e) misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario
(f) innovazione connessa alle priorità di cui alle lettere a), b), c) e d).
I tipi di operazioni da collegare alle priorità menzionate al primo comma sono finalizzati al conseguimento di obiettivi quali gli effetti potenziali di cui all'allegato II. Un elenco indicativo di tali tipi di operazioni e dei loro effetti potenziali è riportato in tale allegato. I programmi di sviluppo rurale riveduti relativi alle operazioni di cui al presente paragrafo sono presentati alla Commissione entro il 30 giugno 2009.
2. A decorrere dal 1° gennaio 2010, per i tipi di operazioni di cui al paragrafo 1, le

- aliquote del sostegno che figurano nell'allegato I possono essere maggiorate di 10 punti percentuali.
3. A decorrere dal 1° gennaio 2010, ciascun programma di sviluppo rurale comprende anche:
 - a) l'elenco dei tipi di operazioni e le informazioni di cui all'articolo 16, lettera c), relative ai tipi specifici di operazioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo;
 - b) una tabella indicante, per il periodo 1° gennaio 2010-31 dicembre 2013, il contributo comunitario totale per tipo di operazioni ai sensi del primo paragrafo del presente articolo."
 4. Per i nuovi Stati membri, quali definiti all'articolo 2, lettera g) del regolamento (CE) n. [...] del Consiglio del [...] [che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, ai paragrafi 1, 2 e 3 la data del 1° gennaio 2010 è sostituita dal 1° gennaio 2013 e la data del 30 giugno 2009 è sostituita dal 30 giugno 2012.
 5. I paragrafi da 1 a 4 non si applicano alla Bulgaria e alla Romania.

1.4 Modifica degli orientamenti strategici comunitari

(Decisione 2009/61/CE del Consiglio del 19 gennaio 2009)

Articolo unico

La decisione 2006/144/CE è modificata conformemente all'allegato della presente decisione.

– ALLEGATO –

Gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007–2013) che figurano nell'allegato della decisione 2006/144/CE sono modificati come segue:

- (1) Nella parte 2 è aggiunto il seguente punto:

2.5 Raccogliere le nuove sfide

Nel contesto della revisione delle riforme introdotte nel 2003, è stato altresì valutato l'equilibrio tra le spese destinate ai pagamenti diretti nell'ambito del primo pilastro della PAC e il finanziamento della politica di sviluppo rurale. Dato che il bilancio della PAC è fissato fino al 2013, l'unico modo per ottenere risorse supplementari a favore dello sviluppo rurale è di aumentare la modulazione obbligatoria. Tali risorse supplementari sono necessarie per rafforzare gli sforzi intesi a realizzare le priorità comunitarie in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità (compreso il correlato sostegno all'innovazione) e ristrutturazione del settore lattiero-caseario:

- i. Il clima e l'energia sono diventati priorità dal momento che l'UE è decisa ad assumere il ruolo di capofila nella costruzione di un'economia mondiale a basse emissioni di carbonio. Nel marzo 2007 il Consiglio europeo ha adottato conclusioni¹ in cui si prevede di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 20% entro il 2020 rispetto al 1990 (del 30% nel quadro di un accordo internazionale sugli obiettivi mondiali) e di fissare l'obiettivo vincolante del 20% per il ricorso a fonti energetiche rinnovabili entro il 2020, compresa una quota del 10% per i biocarburanti nei consumi di benzina e gasolio per auto-trazione. L'agricoltura e la silvicoltura possono recare un contributo sostanziale

¹ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8 e 9 marzo 2007 (7224/07).

alla produzione di bioenergia, al sequestro del carbonio e ad un'ulteriore riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

- ii. Gli obiettivi dell'UE nel settore delle acque sono enunciati nella direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque², la cui piena applicazione inizierà nel periodo 2010–2012. In quanto grandi utilizzatrici di acqua e di risorse idriche, l'agricoltura e la silvicoltura sono chiamate a svolgere un ruolo di primo piano nella gestione sostenibile delle risorse idriche, dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo. La gestione delle risorse idriche diventerà una componente sempre più importante della strategia di adattamento agli ormai inevitabili cambiamenti climatici.
 - iii. Gli Stati membri si sono impegnati ad arrestare il declino della biodiversità entro il 2010, ma sembra sempre più improbabile che questo traguardo possa essere raggiunto. La diversità biologica dell'Europa dipende in gran parte dall'agricoltura e dalla silvicoltura e si dovranno moltiplicare gli sforzi per proteggerla, soprattutto alla luce dei previsti effetti negativi dei cambiamenti climatici e della crescente domanda di acqua.
 - iv. I produttori del settore lattiero-caseario contribuiscono in modo sostanziale alla conservazione delle zone rurali attraverso un'attività agricola sostenibile, specie nelle regioni svantaggiate. Tenuto conto dei costi di produzione elevati e dei cambiamenti strutturali cui devono far fronte a seguito della eliminazione graduale del regime delle quote latte, dovrebbero essere predisposte misure di accompagnamento a sostegno dei produttori del settore lattiero-caseario per consentire loro di adattarsi meglio alle nuove condizioni di mercato.
 - v. Le misure di sviluppo rurale possono servire, in particolare, per incoraggiare l'innovazione nel gestire le risorse idriche, produrre e sfruttare le energie rinnovabili, proteggere la biodiversità e affrontare la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, nonché per promuovere soluzioni a somma positiva per la competitività e l'ambiente. Onde favorire il pieno ricorso all'innovazione, sarebbe necessario prevedere un sostegno specifico a sostegno delle operazioni innovative connesse alle nuove sfide.”
- (2) Alla parte 3 è aggiunto il seguente punto:

“3.4. bis Affrontare le nuove sfide

Orientamento strategico comunitario

Cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità (compreso il correlato sostegno all'innovazione) e ristrutturazione del settore lattiero-caseario sono sfide di rilievo per l'agricoltura, la silvicoltura e le zone rurali d'Europa. Nel quadro della strategia globale dell'UE in materia di cambiamenti climatici, l'agricoltura e la silvicoltura saranno chiamate ad apportare un maggiore contributo alla limitazione delle emissioni di gas a effetto serra e all'aumento del sequestro del carbonio. Anche l'incremento della produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali dovrebbe contribuire al raggiungimento dei nuovi traguardi dell'UE per il consumo totale di combustibili e di energia entro il 2020. Per assicurare in futuro una quantità sufficiente e una qualità adeguata delle acque, nonché per adattarsi agli effetti previsti dei cambiamenti climatici sulle risorse idriche, sarà essenziale adottare pratiche più sostenibili di gestione di tali risorse nell'agricoltura. Arrestare il declino della biodiversità rimane un'altra grande sfida. Il sostegno all'innovazione connessa alle summen-

² GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

zionate nuove sfide può facilitare l'attuazione di queste priorità. Con l'estinguersi del regime delle quote latte sarà accentuata l'esigenza di ristrutturare il settore agricolo. In tale contesto, le misure di sviluppo rurale svolgeranno un importante ruolo di accompagnamento delle riforme nel settore lattiero-caseario. Le risorse supplementari che si ricaveranno dall'aumento della modulazione obbligatoria dal 2010 in poi dovrebbero essere utilizzate per rafforzare l'azione comunitaria in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità e ristrutturazione del settore lattiero-caseario.

Per rispondere a tali priorità, gli Stati membri sono incoraggiati a concentrare il sostegno su azioni chiave. Queste ultime possono comprendere i seguenti tipi di operazioni:

- i. gli aiuti agli investimenti nell'ambito dell'asse 1 possono, in particolare, essere mirati all'acquisto di macchinari e attrezzature per il risparmio energetico, idrico e di altri fattori di produzione, nonché alla produzione di energia rinnovabile per uso aziendale. Nel settore agroalimentare e forestale, gli aiuti agli investimenti dovrebbero favorire lo sviluppo di metodi innovativi e più sostenibili di trasformazione dei biocarburanti;
- ii. nell'ambito dell'asse 2, le misure agroambientali e le misure forestali possono essere utilizzate, in particolare, per potenziare la biodiversità attraverso la conservazione di tipi di vegetazione che presentano una grande varietà di specie, la protezione e manutenzione delle formazioni erbose e forme estensive di produzione agricola. Anche alcune azioni specifiche dell'asse 2, come le misure agroambientali o l'imboschimento, possono contribuire a migliorare la capacità di gestione delle risorse idriche dal punto di vista quantitativo e a tutelarne la qualità. Inoltre, alcune azioni agroambientali e forestali contribuiscono a ridurre le emissioni di protossido di azoto (N_2O) e di metano (CH_4) e favoriscono il sequestro del carbonio;
- iii. nell'ambito degli assi 3 e 4 è possibile sostenere progetti su scala locale e progetti di cooperazione nel campo dell'energia rinnovabile, come pure la diversificazione dell'attività agricola verso la produzione di bioenergia. La salvaguardia del patrimonio naturale può contribuire a proteggere gli habitat e i corpi idrici di alto pregio naturale;
- iv. considerato che le problematiche dei cambiamenti climatici e dell'energia rinnovabile sono comuni a tutte le zone rurali, gli Stati membri possono incoraggiare i gruppi di azione locale previsti nell'ambito dell'asse 4 (Leader) a inserirle trasversalmente nelle loro strategie di sviluppo locale. I gruppi sono particolarmente idonei a promuovere l'adeguamento ai cambiamenti climatici e a contribuire a soluzioni in materia di energia rinnovabile confacenti alla situazione locale;
- v. l'innovazione è in grado di ottenere effetti particolarmente positivi nel rispondere alle nuove sfide connesse ai cambiamenti climatici, alla produzione di energie rinnovabili, a pratiche più sostenibili di gestione delle risorse idriche e all'arresto del declino della biodiversità. Il sostegno all'innovazione in tali settori potrebbe tradursi in interventi volti a promuovere lo sviluppo, l'introduzione e l'applicazione di pertinenti tecnologie, prodotti e processi;
- vi. in linea di massima, il sostegno deve essere mirato a tipi di operazioni che siano coerenti con gli obiettivi e le disposizioni del regolamento (CE) n. 1698/2005 e che producano effetti potenzialmente positivi in relazione alle nuove sfide, quali quelli indicati nell'allegato II di detto regolamento.”

2. LIMITE MINIMO (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 28

Requisiti minimi per il percepimento di pagamenti diretti

1. A decorrere dal 2010, gli Stati membri non erogano pagamenti diretti agli agricoltori in uno dei casi seguenti:
 - a) se l'importo totale dei pagamenti diretti richiesti o da corrispondere anteriormente alle riduzioni ed esclusioni di cui agli articoli 21 e 23 in un dato anno civile non supera 100 EUR, oppure
 - b) se la superficie ammissibile dell'azienda per la quale i pagamenti diretti sono richiesti o dovrebbero essere corrisposti anteriormente alle riduzioni ed esclusioni di cui all'articolo 23 è inferiore a un ettaro.

Per tener conto della struttura delle rispettive economie agricole, gli Stati membri possono adattare le soglie di cui alle lettere a) e b) entro i limiti di cui all'allegato VII. Agli agricoltori che detengono diritti speciali a norma dell'articolo 44, paragrafo 1, si applica la condizione di cui alla lettera a) del primo comma del presente paragrafo. Gli Stati membri interessati possono decidere di non applicare il presente paragrafo nei dipartimenti francesi d'oltremare, nelle Azzorre e a Madera nonché nelle isole Canarie e nelle isole dell'Egeo.

Qualora l'importo versato sia ridotto a seguito della progressiva introduzione dei pagamenti diretti come previsto dall'articolo 121 del presente regolamento o dal punto K dell'allegato VII del regolamento (CE) n. 1782/2003 o dal punto C dell'allegato IX del presente regolamento, l'importo richiesto o da corrispondere è calcolato sulla base dell'importo finale del sostegno ricevuto dall'agricoltore.

2. A decorrere dal 2010, gli Stati membri possono stabilire adeguati criteri oggettivi e non discriminatori per garantire che non siano concessi pagamenti diretti a una persona fisica o giuridica:
 - a) le cui attività agricole costituiscano solo una parte insignificante delle sue attività economiche globali, o
 - b) la cui attività principale o il cui obiettivo sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola.
3. I diritti all'aiuto che non danno luogo a pagamenti per due anni consecutivi in seguito all'applicazione dei paragrafi 1 e 2 sono riversati nella riserva nazionale.

– ALLEGATO VII –

Coefficienti da applicare ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1

Stato membro	Limite per la soglia in EUR <i>articolo 28, paragrafo 1, lettera a</i>	Limite per la soglia in ettari <i>articolo 28, paragrafo 1, lettera b</i>
Belgio	400	2
Bulgaria	200	0,5
Repubblica ceca	200	5
Danimarca	300	5
Germania	300	4
Estonia	100	3
Irlanda	200	3
Grecia	400	0,4
Spagna	300	2
Francia	300	4
Italia	400	0,5
Cipro	300	0,3
Lettonia	100	1
Lituania	100	1
Lussemburgo	300	4
Ungheria	200	0,3
Malta	500	0,1
Paesi Bassi	500	2
Austria	200	2
Polonia	200	0,5
Portogallo	200	0,3
Romania	200	0,3
Slovenia	300	0,3
Slovacchia	200	2
Finlandia	200	3
Svezia	200	4
Regno Unito	200	5

3. MISURE DI MERCATO

3.1 Abolizione del set-aside obbligatorio (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 33
Diritti all'aiuto

(...)

3. I diritti di ritiro dalla produzione stabiliti a norma dell'articolo 53, paragrafo 2, dell'articolo 63 paragrafo 2, e dell'articolo 71 nonies del regolamento (CE) n. 1782/03 non sono soggetti ai precedenti obblighi di ritiro dalla produzione.

3.2 Abolizione delle maggiorazioni mensili dell'intervento ai cereali (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4
Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007
(Regolamento relativo all'OCM unica)

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

1. All'articolo 8, paragrafo 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:
 - a) per quanto riguarda il settore dei cereali EUR 101,31 per tonnellata”

3.3 Abolizione dell'intervento nel settore delle carni suine (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4
Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007
(Regolamento relativo all'OCM unica)

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

- 2) l'articolo 10, paragrafo 2 è soppresso.

3.4 Acquisti all'intervento (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4
Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

(...)

- 3) Nella parte II, titolo I, capo I, sezione II, la sottosezione II è sostituita dalla seguente:

“SOTTOSEZIONE II
APERTURA DEGLI ACQUISTI ALL'INTERVENTO

Articolo 11
Periodi d'intervento pubblico

I periodi d'intervento pubblico sono i seguenti:

- a) per i cereali, dal 1° novembre al 31 maggio;
- b) per il risone, dal 1° aprile al 31 luglio;
- c) per lo zucchero, nel corso delle campagne di commercializzazione 2008/2009 e 2009/2010;

- d) per le carni bovine, nel corso di qualsiasi campagna di commercializzazione;
- e) per il burro e il latte scremato in polvere, dal 1° marzo al 31 agosto.

Articolo 12

Apertura dell'intervento pubblico

1. Durante i periodi di cui all'articolo 11, l'intervento pubblico:
 - a) è aperto per il frumento tenero;
 - b) è aperto per il frumento duro, l'orzo, il granturco, il sorgo, il risone, lo zucchero, il burro e il latte scremato in polvere nei limiti dei massimali fissati all'articolo 13, paragrafo 1;
 - c) per le carni bovine è aperto dalla Commissione, senza l'assistenza del comitato di cui all'articolo 195, paragrafo 1, se il prezzo medio di mercato, rilevato durante un periodo rappresentativo in uno Stato membro o in una regione di uno Stato membro in base alla tabella comunitaria di classificazione delle carcasse di cui all'articolo 42, paragrafo 1, è inferiore a 1 560 EUR/t.
2. La Commissione, senza l'assistenza del comitato di cui all'articolo 195, paragrafo 1, chiude l'intervento pubblico per le carni bovine di cui al paragrafo 1, lettera c), se le condizioni ivi specificate non sussistono più durante un periodo rappresentativo.

Articolo 13

Limiti all'intervento

1. Gli acquisti all'intervento pubblico sono limitati ai seguenti massimali:
 - a) per frumento duro, orzo, granturco, sorgo e risone, 0 tonnellate per i periodi di cui all'articolo 11, rispettivamente lettere a) e b);
 - b) per lo zucchero, 600.000 tonnellate espresse in zucchero bianco per ciascuna campagna di commercializzazione;
 - c) per il burro, 30.000 tonnellate per ciascuno dei periodi di cui all'articolo 11, lettera e);
 - d) per il latte scremato in polvere, 109.000 tonnellate per ciascuno dei periodi di cui all'articolo 11, lettera e).
2. Lo zucchero immagazzinato a norma del paragrafo 1, lettera b), del presente articolo, durante una campagna di commercializzazione non può formare oggetto delle altre misure di magazzinaggio di cui agli articoli 32, 52 e 63.
3. In deroga al paragrafo 1, per i prodotti di cui alle lettere a), c) e d) dello stesso paragrafo, la Commissione può decidere di continuare gli acquisti all'intervento oltre i limiti quantitativi ivi specificati qualora lo richiedano la situazione del mercato e, in particolare, l'andamento dei prezzi di mercato.”.

3.5 Prezzi di intervento (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

- 4) Nella parte II, titolo I, capo I, sezione II, la sottosezione III è sostituita dalla seguente:

“SOTTOSEZIONE III”
PREZZI D’INTERVENTO

Articolo 18
Prezzi d’intervento

1. Il prezzo d’intervento:
 - a) per il frumento tenero è uguale al prezzo di riferimento per un quantitativo massimo conferito all’intervento di 3 milioni di tonnellate per periodo d’intervento fissato nell’articolo 11bis;
 - b) per il burro è uguale al 90% del prezzo di riferimento per quantitativi conferiti all’intervento entro il limite di cui all’articolo 13, paragrafo 1, lettera c),
 - c) per il latte scremato in polvere è uguale al prezzo di riferimento per quantitativi conferiti all’intervento entro il limite di cui all’articolo 13, paragrafo 1, lettera d),
2. I prezzi d’intervento e i quantitativi all’intervento per i seguenti prodotti sono determinati dalla Commissione mediante gara:
 - a) frumento tenero per quantitativi eccedenti il quantitativo massimo conferito all’intervento di 3 milioni di tonnellate fissato nell’articolo 11bis;
 - b) frumento duro, orzo, granturco, sorgo e risone, in applicazione dell’articolo 13, paragrafo 3),
 - c) carni bovine,
 - d) burro per quantitativi conferiti all’intervento oltre il limite di cui all’articolo 13, paragrafo 1, lettera c), in applicazione dell’articolo 13, paragrafo 3), e
 - e) latte scremato in polvere per quantitativi conferiti all’intervento oltre il limite di cui all’articolo 13, paragrafo 1, lettera d), in applicazione dell’articolo 13, paragrafo 3).

In particolari circostanze, le gare possono essere indette con procedura ristretta o i prezzi d’intervento e i quantitativi all’intervento possono essere fissati per Stato membro o regione di Stato membro in funzione dei prezzi medi di mercato rilevati.
3. Il prezzo massimo di acquisto all’intervento determinato secondo le procedure di gara di cui al paragrafo 2 non deve essere superiore:
 - a) per i cereali e il risone, ai rispettivi prezzi di riferimento;
 - b) per le carni bovine, al prezzo medio di mercato rilevato in uno Stato membro o in una regione di uno Stato membro, maggiorato di un importo determinato dalla Commissione in base a criteri oggettivi;
 - c) per il burro, al 90% del prezzo di riferimento;
 - d) per il latte scremato in polvere, al prezzo di riferimento.
4. I prezzi di intervento di cui ai paragrafi da 1, 2 e 3:
 - a) per i cereali, fanno salve eventuali maggiorazioni o riduzioni di prezzo per motivi di qualità, e
 - b) per il risone, sono maggiorati o ridotti di conseguenza se la qualità dei prodotti conferiti all’organismo pagatore è diversa dalla qualità tipo di cui all’allegato IV, lettera A. La Commissione può inoltre decidere di maggiorare o ridurre il prezzo di intervento al fine di assicurare che la produzione si orienti verso determinate varietà.
5. Il prezzo d’intervento per lo zucchero è pari all’80% del prezzo di riferimento fissato per la campagna di commercializzazione successiva a quella in cui è presentata l’offerta. Tuttavia, se la qualità dello zucchero conferito all’organismo pagatore è diversa dalla qualità tipo di cui all’allegato IV, lettera B, per la quale è fissato il prezzo di riferimento, il prezzo d’intervento è maggiorato o ridotto, a seconda dei casi.”

3.6 Soppressione dell'aiuto all'ammasso privato formaggi (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

- 5) La lettera b) dell'articolo 28 è soppressa.
- 6) L'articolo 30 è soppresso.
- 7) L'articolo 31 è modificato come segue:
 - a) la lettera e) del paragrafo 1 è soppressa;
 - b) il secondo comma del paragrafo 2 è soppresso.
- 8) L'articolo 36 è soppresso.

3.7 Quote di produzione (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

- 11) L'articolo 55 è sostituito dal seguente:

Articolo 55

Regimi di quote

1. I seguenti prodotti sono soggetti a un regime di quote:
 - a) latte e altri prodotti lattiero-caseari ai sensi dell'articolo 65, lettere a) e b);
 - b) zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina;
 - c) fecola di patate che può beneficiare dell'aiuto comunitario.
2. In riferimento ai regimi di quote di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) del presente articolo, se un produttore supera la quota in questione e, nel caso dello zucchero, non utilizza i quantitativi eccedenti secondo il disposto dell'articolo 61, un prelievo sulle eccedenze viene riscosso su tali quantitativi, fatte salve le condizioni stabilite nelle sezioni II e III.”.

3.8 Latte: riversamento alla riserva nazionale in caso di quota inutilizzata per 12 mesi (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

(...)

- 12) All'articolo 72, paragrafo 2, ,“70%“ è sostituito da “85%“.

3.9 Latte: prelievo eccezionale sulle eccedenze di quota (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

(...)

13) All'articolo 78, paragrafo 1, è aggiunto il seguente comma:

“Tuttavia per il periodo di dodici mesi dal 1° aprile 2009 al 1° aprile 2010 il prelievo sulle eccedenze per consegne di latte superiori al 106% della quota nazionale per le consegne applicabile al periodo di dodici mesi che inizia il 1° aprile 2008 è fissato a 150% del prelievo di cui al secondo comma.”.

3.10 Latte: prelievo sulle eccedenze per le consegne di quota (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

(...)

14) L'articolo 80 è modificato come segue:

a) al paragrafo 1, è aggiunto il comma seguente:

“A livello nazionale il prelievo sulle eccedenze è calcolato sulla somma delle consegne adeguate a norma del primo comma.”;

b) il paragrafo 2 è soppresso;

c) al paragrafo 3, è aggiunto il comma seguente:

“Ove si applichi l'articolo 78, paragrafo 1, terzo comma, gli Stati membri, nello stabilire il contributo di ciascun produttore all'importo del prelievo sulle eccedenze dovuto in applicazione della percentuale superiore di cui a detto comma, assicurano che contribuiscano proporzionalmente a tale importo i produttori responsabili, in base a criteri oggettivi che saranno definiti dallo Stato membro.”.

3.11 Latte: possibilità di concedere aiuti di Stato ai produttori di latte (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

(...)

35) All'articolo 182 è aggiunto il paragrafo seguente:

7. Gli Stati membri possono erogare fino al 31 marzo 2014 aiuti di Stato dell'importo totale annuo corrispondente al 55% del limite di cui all'articolo 69, paragrafo 4 e 5 del regolamento (CE) n. .../2009 agli agricoltori del settore lattiero-caseario oltre al sostegno comunitario concesso a norma dell'articolo 68, paragrafo 1, lettera b) di detto regolamento. Tuttavia in alcun caso l'importo totale del sostegno comunitario a titolo delle misure di cui all'articolo 68, paragrafo 4 del regolamento suddetto e gli aiuti di Stato superano il limite di cui al medesimo articolo.

3.12 Latte: ripartizione quote nazionali (Reg. Ce 72/2009)

– ALLEGATO –

1. Quote nazionali: quantitativi (in tonnellate) per periodi di dodici mesi e per Stato membro

Stato membro	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Belgio	3 427 288,740	3 461 561,627	3 496 177,244	3 531 139,016	3 566 450,406	3 602 114,910	3 602 114,910
Bulgaria	998 580,000	1 008 565,800	1 018 651,458	1 028 837,973	1 039 126,352	1 049 517,616	1 049 517,616
Repubblica ceca	2 792 689,620	2 820 616,516	2 848 822,681	2 877 310,908	2 906 084,017	2 935 144,857	2 935 144,857
Danimarca	4 612 619,520	4 658 745,715	4 705 333,172	4 752 386,504	4 799 910,369	4 847 909,473	4 847 909,473
Germania	28 847 420,391	29 135 894,595	29 427 253,541	29 721 526,076	30 018 741,337	30 318 928,750	30 318 928,750
Estonia	659 295,360	665 888,314	672 547,197	679 272,669	686 065,395	692 926,049	692 926,049
Irlanda	5 503 679,280	5 558 716,073	5 614 303,234	5 670 446,266	5 727 150,729	5 784 422,236	5 784 422,236
Grecia	836 923,260	845 292,493	853 745,418	862 282,872	870 905,700	879 614,757	879 614,757
Spagna	6 239 289,000	6 301 681,890	6 364 698,709	6 428 345,696	6 492 629,153	6 557 555,445	6 557 555,445
Francia	25 091 321,700	25 342 234,917	25 595 657,266	25 851 613,839	26 110 129,977	26 371 231,277	26 371 231,277
Italia	10 740 661,200	11 288 542,866	11 288 542,866	11 288 542,866	11 288 542,866	11 288 542,866	11 288 542,866
Cipro	148 104,000	149 585,040	151 080,890	152 591,699	154 117,616	155 658,792	155 658,792
Lettonia	743 220,960	750 653,170	758 159,701	765 741,298	773 398,711	781 132,698	781 132,698
Lituania	1 738 935,780	1 756 325,138	1 773 888,389	1 791 627,273	1 809 543,546	1 827 638,981	1 827 638,981
Lussemburgo	278 545,680	281 331,137	284 144,448	286 985,893	289 855,752	292 754,310	292 754,310
Ungheria	2 029 861,200	2 050 159,812	2 070 661,410	2 091 368,024	2 112 281,704	2 133 404,521	2 133 404,521
Malta	49 671,960	50 168,680	50 670,366	51 177,070	51 688,841	52 205,729	52 205,729
Paesi Bassi	11 465 630,280	11 580 286,583	11 696 089,449	11 813 050,343	11 931 180,847	12 050 492,655	12 050 492,655
Austria	2 847 478,469	2 875 953,254	2 904 712,786	2 933 759,914	2 963 097,513	2 992 728,488	2 992 728,488
Polonia	9 567 745,860	9 663 423,319	9 760 057,552	9 857 658,127	9 956 234,709	10 055 797,056	10 055 797,056
Portogallo	1 987 521,000	2 007 396,210	2 027 470,172	2 047 744,874	2 068 222,323	2 088 904,546	2 088 904,546
Romania	3 118 140,000	3 149 321,400	3 180 814,614	3 212 622,760	3 244 748,988	3 277 196,478	3 277 196,478
Slovenia	588 170,760	594 052,468	599 992,992	605 992,922	612 052,851	618 173,380	618 173,380
Slovacchia	1 061 603,760	1 072 219,798	1 082 941,996	1 093 771,416	1 104 709,130	1 115 756,221	1 115 756,221
Finlandia	2 491 930,710	2 516 850,017	2 542 018,517	2 567 438,702	2 593 113,089	2 619 044,220	2 619 044,220
Svezia	3 419 595,900	3 453 791,859	3 488 329,778	3 523 213,075	3 558 445,206	3 594 029,658	3 594 029,658
Regno Unito	15 125 168,940	15 276 420,629	15 429 184,836	15 583 476,684	15 739 311,451	15 896 704,566	15 896 704,566

3.13 Soppressione dell'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati (Reg. Ce 72/2009)

Articolo 4

Modifiche del regolamento (CE) n. 1234/2007

Il regolamento (CE) n. 1234/2007 è modificato come segue:

(...)

17) Nella parte II, titolo I, capo IV, sezione I, la sottosezione I è soppressa.

4. DISACCOPIAMENTO

4.1 Possibilità di mantenere alcuni aiuti accoppiati (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 51

Disposizioni generali

1. Gli Stati membri che hanno concesso i pagamenti nei settori delle carni ovine e caprine, o i pagamenti per i bovini conformemente al titolo III, capitolo 5, sezione 2 del regolamento (CE) n. 1782/2003, possono decidere entro il 1° agosto 2009 di continuare a concedere tali pagamenti alle condizioni previste dalla presente sezione. Possono altresì decidere di fissare la parte della componente dei massimali nazionali destinata a concedere detti pagamenti ad un tasso più basso di quello fissato conformemente all'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1782/2003. Se uno Stato membro non decide in tal senso i pagamenti saranno integrati nel regime di pagamento unico dal 2010 conformemente all'articolo 66 del presente regolamento.
Nel caso di pagamenti per i bovini di cui all'articolo 53, paragrafo 2 gli Stati membri possono altresì decidere entro il 1° agosto 2010 di non concedere tali pagamenti e di integrarli nel regime di pagamento unico dal 2011 conformemente all'articolo 66 del presente regolamento.

Articolo 52

Pagamenti per le carni ovine e caprine

Gli Stati membri possono trattenere fino al 50% della componente dei massimali nazionali di cui all'articolo 40 del presente regolamento corrispondente ai pagamenti nei settori delle carni ovine e caprine elencati nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1782/2003. In tal caso versano agli agricoltori pagamenti supplementari su base annua.

Il pagamento supplementare è concesso agli agricoltori che allevano ovini e caprini alle condizioni previste nel titolo IV, capo 1, sezione 10, del presente regolamento e nei limiti del massimale stabilito a norma dell'articolo 51, paragrafo 2 del presente regolamento.

Articolo 53

Pagamenti per i bovini

1. Gli Stati membri che hanno applicato l'articolo 68, paragrafo 2, lettera a), punto i), del regolamento (CE) n. 1782/2003 e i nuovi Stati membri che hanno applicato il regime di pagamento unico per superficie possono trattenere tutta o parte della componente dei massimali nazionali di cui all'articolo 40 del presente regolamento, corrispondente al premio per le vacche nutrici di cui all'allegato VI del regolamento (CE) n. 1782/2003. In questi casi versano agli agricoltori un pagamento supplementare su base annua.
Il pagamento supplementare è concesso per il mantenimento di vacche nutrici alle condizioni previste nel titolo IV, capo 1, sezione 11, del presente regolamento e nei limiti del massimale stabilito a norma dell'articolo 51, paragrafo 2 del presente regolamento.
2. Nel 2010 e nel 2011 gli Stati membri che hanno applicato l'articolo 68, paragrafo 1, l'articolo 68, paragrafo 2, lettera a), punto ii), o l'articolo 68, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 1782/2003 e i nuovi Stati membri che hanno applicato il re-

gime di pagamento unico per superficie possono trattenere tutta o parte della componente dei massimali nazionali di cui all'articolo 40 del presente regolamento corrispondente al premio all'abbattimento dei vitelli, al premio per la macellazione dei bovini diversi dai vitelli o al premio speciale per i bovini maschi. In questi casi versano un pagamento supplementare agli agricoltori. I pagamenti supplementari sono concessi per l'abbattimento dei vitelli, per la macellazione di bovini diversi dai vitelli e per il mantenimento dei bovini maschi, alle condizioni previste nel titolo IV, capo 1, sezione 11 del presente regolamento e nei limiti del massimale stabilito a norma dell'articolo 51, paragrafo 2 del presente regolamento.

Articolo 54

Pagamenti transitori per i prodotti ortofrutticoli

1. Fino al 31 dicembre 2011 gli Stati membri possono trattenere una percentuale pari al massimo al 50% delle componenti dei massimali nazionali di cui all'articolo 40 del presente regolamento, corrispondente al sostegno per la produzione di pomodori. In tal caso e nei limiti del massimale stabilito a norma dell'articolo 51, paragrafo 2, del presente regolamento, gli Stati membri interessati corrispondono agli agricoltori un pagamento supplementare su base annua.

Il pagamento supplementare è concesso agli agricoltori che producono pomodori alle condizioni previste al titolo IV, capo 1, sezione 8.

2. Gli Stati membri possono trattenere:
 - a) fino al 31 dicembre 2010, fino al 100% della componente dei massimali nazionali di cui all'articolo 40 del presente regolamento corrispondente al sostegno delle colture di ortofrutticoli diverse dalle colture annuali elencate al terzo comma del presente paragrafo destinate all'industria di trasformazione e che erano ammissibili nel quadro dei regimi di sostegno di cui ai regolamenti (CE) n. 2201/96 e (CE) n. 2202/96; e
 - b) dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2012, fino al 75% della componente dei massimali nazionali di cui all'articolo 40 del presente regolamento corrispondente al sostegno delle colture di ortofrutticoli diverse dalle colture annuali elencate al terzo comma del presente paragrafo destinate all'industria di trasformazione e che erano ammissibili nel quadro dei regimi di sostegno di cui al regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, e al regolamento (CE) n. 2202/96 del Consiglio del 28 ottobre 1996 che istituisce un regime di aiuti ai produttori di agrumi.

In tal caso e nei limiti del massimale stabilito a norma dell'articolo 51, paragrafo 2 del presente regolamento, gli Stati membri interessati versano agli agricoltori un pagamento supplementare su base annua.

Il pagamento supplementare è concesso agli agricoltori che producono uno o più degli ortofrutticoli seguenti, come stabilito dallo Stato membro interessato, alle condizioni di cui al titolo IV, capitolo 1, sezione 8:

- a) fichi freschi,
 - b) agrumi freschi,
 - c) uve da tavola,
 - d) pere,
 - e) pesche e pesche noci e
 - f) prugne da essiccazione (d'Ente).
3. Le componenti dei massimali nazionali di cui ai paragrafi 1 e 2 sono elencate nell'allegato X.

4.2 Ortofrutticoli: possibilità di anticipo del disaccoppiamento (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 51 Disposizioni generali

(...)

Se uno Stato membro ha escluso in tutto o in parte i pagamenti per i prodotti ortofrutticoli dal regime di pagamento unico, a norma dell'articolo 68 ter del regolamento (CE) n. 1782/2003 può:

- a partire dal 2010 concedere i pagamenti per i prodotti ortofrutticoli alle condizioni previste dalla presente sezione e in conformità alla decisione adottata a norma dell'articolo 68 ter, paragrafi 1 e 2, o dell'articolo 143 ter quarter, paragrafi 1 e 2 del regolamento (CE) n. 1782/2003, o
- decidere, entro il 1° agosto 2009, di integrare i pagamenti per i prodotti ortofrutticoli esclusi dal regime di pagamento unico a norma dell'articolo 68 ter del regolamento (CE) n. 1782/2003 nel regime di pagamento unico conformemente all'articolo 66 del presente regolamento, o
- decidere, entro il 1° agosto 2009, di concedere il pagamento transitorio per i prodotti ortofrutticoli alle condizioni previste dalla presente sezione e a un tasso più basso di quello fissato in applicazione dell'articolo 68 ter del regolamento (CE) n. 1782/2003.

I nuovi Stati membri che hanno applicato il regime di pagamento unico per superficie, all'atto dell'introduzione del regime di pagamento unico, possono decidere di concedere i pagamenti di cui al paragrafo 1 alle condizioni previste dalla presente sezione. Nel caso del pagamento transitorio per i prodotti ortofrutticoli, i nuovi Stati membri che non hanno applicato l'articolo 143 ter quater del regolamento (CE) n. 1782/2003 non devono applicare l'articolo 54 del presente regolamento. Inoltre, nel caso del pagamento transitorio per i prodotti ortofrutticoli i nuovi Stati membri tengono conto, se opportuno, dell'articolo 128, paragrafo 3 del presente regolamento.

4.3 Integrazione del sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 63

Integrazione del sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico

1. A decorrere dal 2010 gli Stati membri integrano nel regime di pagamento unico il sostegno disponibile all'interno dei regimi di sostegno accoppiato di cui all'allegato IX secondo le norme stabilite negli articoli 64, 65, 66 e 67.
2. In deroga al paragrafo 1:
 - a) gli Stati membri che hanno introdotto il regime di pagamento unico conformemente al titolo III, capitoli da 1 a 4 del regolamento (CE) n. 1782/2003 possono decidere di utilizzare tutto o parte del sostegno di cui al paragrafo 1 per stabilire diritti all'aiuto o per aumentarne il valore sulla base del tipo di attività agricole esercitate dagli agricoltori nel corso di uno o più anni nel periodo 2005-2008 e in base a criteri oggettivi e non discriminatori, quali il potenziale agricolo o ambientale;
 - b) gli Stati membri che hanno introdotto il regime di pagamento unico a norma del titolo III, capitolo 5, sezione 1 o capitolo 6 del regolamento (CE) n. 1782/2003 o che si avvalgono della facoltà di cui all'articolo 47 del presente regolamento possono decidere di utilizzare tutto o parte del sostegno di cui al paragrafo 1 per aumentare il valore di tutti i diritti all'aiuto di un importo supplementare corrispondente all'aumento dei massimali regionali diviso per il numero totale di diritti all'aiuto.

Gli Stati membri possono altresì differenziare l'aumento del valore dei diritti all'aiuto tenendo conto dei criteri di cui all'articolo 64, paragrafo 1 del presente regolamento o sulla base del tipo di attività agricole esercitate da agricoltori nel corso di uno o più anni nel periodo 2005-2008 e in base a criteri oggettivi e non discriminatori, quali il potenziale agricolo o ambientale.

3. Qualora uno Stato membro si avvalga della deroga prevista dal paragrafo 2, lettera a) esso adotta misure adeguate per assicurare che gli agricoltori che hanno beneficiato del sostegno di cui al paragrafo 1 non siano esclusi dal regime di pagamento unico. In particolare esso fa sì che il sostegno globale che l'agricoltore riceverà dopo l'integrazione dei regimi di sostegno accoppiato di cui al paragrafo 1 nel regime di pagamento unico non sia inferiore al 75% del sostegno annuo medio che l'agricoltore stesso ha ricevuto nell'ambito di tutti i pagamenti diretti durante i relativi periodi di riferimento di cui agli articoli da 64, 65 e 66.

Articolo 64

Integrazione del sostegno accoppiato escluso dal regime di pagamento unico

1. Gli importi di cui all'allegato XII che erano disponibili per il sostegno accoppiato nell'ambito dei regimi di cui all'allegato XI, punto 1 e 2, sono ripartiti dagli Stati membri tra gli agricoltori dei settori interessati secondo criteri oggettivi e non discriminatori, tenendo conto in particolare del sostegno di cui tali agricoltori hanno beneficiato, direttamente o indirettamente, nell'ambito dei pertinenti regimi nel corso di uno o più anni nel periodo 2005-2008.

Nel caso del regime della fecola di patate di cui all'allegato XI, punto 1 e 2, gli Stati membri possono distribuire gli importi disponibili nell'ambito di tale regime tenendo conto dei quantitativi di patate coperti da contratti di coltivazione tra il produttore di patate e la fecoleria nei limiti della quota assegnata a tale fecoleria ai sensi dell'articolo 84 *bis* del regolamento (CEE) n. 1234/2007 del Consiglio, in un dato anno.

2. Gli Stati membri aumentano il valore dei diritti all'aiuto detenuti dai rispettivi agricoltori in base agli importi risultanti dall'applicazione del paragrafo 1. L'aumento del valore del diritto all'aiuto per agricoltore si ottiene dividendo l'importo di cui al primo comma per il numero di diritti all'aiuto di ciascun agricoltore in causa.

Tuttavia, l'agricoltore di uno dei settori interessati che non detiene alcun diritto all'aiuto riceve diritti all'aiuto:

- a) il cui numero è pari al numero di ettari che dichiara, in conformità dell'articolo 35, paragrafo 1, per l'anno in cui il regime di sostegno accoppiato è integrato nel regime di pagamento unico,
 - b) il cui valore è stabilito dividendo l'importo risultante dall'applicazione del paragrafo 1 per il numero stabilito a norma della lettera a) del presente comma.
3. Tuttavia, se l'importo per regime di aiuto è inferiore a 250.000 EUR, lo Stato membro interessato può decidere di non distribuire gli importi e di aggiungerli alla riserva nazionale.

Articolo 65

***Integrazione del sostegno accoppiato
parzialmente escluso dal regime di pagamento unico***

Gli Stati membri ripartiscono gli importi disponibili per il sostegno accoppiato nell'ambito dei regimi di cui all'allegato XI, punto 3, tra gli agricoltori dei rispettivi settori, in proporzione al sostegno di cui i medesimi hanno beneficiato nell'ambito dei pertinenti regimi di sostegno durante i relativi periodi di riferimento di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003. Tuttavia, gli Stati membri possono scegliere un periodo rappresentativo più recente in base a criteri oggettivi e non discriminatori e, qualora uno Stato membro abbia introdotto il regime di pagamento unico in conformità del titolo III, capitolo 5, sezione 1 o capitolo 6 del regolamento (CE) n. 1782/2003 ovvero si avvalga della facoltà di cui all'articolo 47 del presente regolamento, a norma dell'articolo 63, paragrafo 2, lettera b) del presente regolamento.

Gli Stati membri aumentano il valore dei diritti all'aiuto dei rispettivi agricoltori o assegnano diritti all'aiuto secondo il disposto dell'articolo 64, paragrafo 2.

Se un agricoltore che ha ricevuto pagamenti ai sensi degli articoli 67 e 68 del regolamento (CE) n. 1782/2003 ha il diritto di ricevere diritti all'aiuto ai sensi del presente articolo per i quali non ha ettari ammissibili nell'anno di integrazione del regime di sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico o se il diritto all'aiuto per ettaro dà luogo a un importo superiore a 5.000 EUR, gli vengono assegnati diritti speciali, ai sensi dell'articolo 44, per un massimo di 5.000 EUR per diritto.

Articolo 66

***Integrazione facoltativa del sostegno accoppiato
parzialmente escluso dal regime di pagamento unico***

Se uno Stato membro:

- a) non assume la decisione di cui all'articolo 51, paragrafo 1, primo comma;
- b) se decide di non concedere i pagamenti per i bovini di cui all'articolo 53, paragrafo 2 dal 2011, in applicazione dell'articolo 51, paragrafo 1, secondo comma; ovvero
- c) se decide di non concedere i pagamenti per i prodotti ortofrutticoli in applicazione dell'articolo 51, paragrafo 1, terzo comma, gli importi che erano disponibili per il sostegno accoppiato nell'ambito dei regimi di cui all'allegato XI, punto 4, sono integrati nel regime di pagamento unico a norma dell'articolo 65.

4.4 Anticipo Disaccoppiamento (sementi, riso, colture proteiche, frutta in guscio e carni bovine) (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 67

***Integrazione anticipata del sostegno accoppiato
nel regime di pagamento unico***

Entro il 1° agosto 2009 gli Stati membri possono decidere di integrare l'aiuto alle sementi di cui alla sezione 5 del titolo IV e i regimi di cui all'allegato XI, punto 1, fatta eccezione per il premio specifico alla qualità per il frumento (grano) duro, nel regime di pagamento unico nel 2010 o 2011. In tal caso la Commissione adatta, secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2, i massimali nazionali dell'allegato VIII di cui all'articolo 40 aggiungendo gli importi dall'allegato XII per il regime di aiuti interessato.

4.5 Tempistica ed importi per l'integrazione del sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico (Reg. Ce 73/2009)

– ALLEGATO XI –

Integrazione del sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico, di cui all'articolo 63 1.

1.
 - a) dal 2010 il premio specifico alla qualità per il frumento duro di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003, titolo IV, capitolo 1;
 - b) al più tardi a decorrere dal 2012 il premio per le colture proteiche di cui al capo 1, sezione 3 del presente regolamento;
 - c) al più tardi a decorrere dal 2012 l'aiuto specifico per il riso di cui al titolo IV, capo 1, sezione 1, del presente regolamento;
 - d) al più tardi a decorrere dal 2012 il pagamento per superficie per la frutta a guscio di cui al titolo IV, capo 1, sezione 4 del presente regolamento;
 - e) al più tardi a decorrere dal 2012 l'aiuto alla produzione per i coltivatori di patate da fecola di cui al titolo IV, capo 1, sezione 2 del presente regolamento.
2.
 - a) a decorrere dal 2012 l'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati di cui al regolamento (CE) n. 1234/2007, parte II, titolo I, capo IV, sezione I, sottosezione I;
 - b) a decorrere dal 2012 l'aiuto per la trasformazione di lino e canapa destinati alla produzione di fibre di cui al regolamento (CE) n. 1234/2007, parte II, titolo I, capo IV, sezione I, sottosezione II;
 - c) a decorrere dal 2012 il premio per la fecola di patate di cui all'articolo 95 bis del regolamento (CE) n. 1234/2007;
 - d) dal 2012 il pagamento transitorio per i frutti rossi di cui al titolo IV, capo 1, sezione 9 del presente regolamento.
3. Dal 2010, se uno Stato membro ha erogato:
 - a) i pagamenti per superficie per i seminativi di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003, titolo IV, capitolo 10;
 - b) l'aiuto per gli oliveti di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003, titolo IV, capitolo 10 ter;
 - c) gli aiuti per superficie per il luppolo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003, titolo IV, capitolo 10 quinquies.
Al più tardi a decorrere dal 2012, se uno Stato membro ha erogato:
 - a) gli aiuti alle sementi di cui al titolo IV, capo 1, sezione 5 del presente regolamento;
 - b) il premio per i bovini, escluso il premio per le vacche nutrici, secondo il calendario figurante al titolo III, capo 2, articolo 53.
4. A decorrere dal 2010, se uno Stato membro in applicazione dell'articolo 51, paragrafo 1, del presente regolamento non concede più i pagamenti seguenti o qualora decida di concederli a un tasso più basso, riguardo:
 - a) ai pagamenti per gli ovini e i caprini di cui all'articolo 67 del regolamento (CE) n. 1782/2003;
 - b) ai pagamenti per i bovini di cui all'articolo 68 del regolamento (CE) n. 1782/2003 o all'articolo 53, paragrafo 2 del presente regolamento, in caso di applicazione dell'articolo 51, paragrafo 1, secondo comma del presente regolamento;
 - c) agli aiuti transitori per i prodotti ortofrutticoli di cui all'articolo 68 ter del regolamento (CE) n. 1782/2003.

– ALLEGATO XII –

Integrazione del sostegno accoppiato nel regime di pagamento unico di cui all'articolo 64

Italia	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 e seguenti
Foraggi essiccati			22.605	22.605	22.605	22.605	22.605
Frismento dulo	42.457	42.457	42.457	42.457	42.457	42.457	42.457
Colture proteiche	5.009	5.009	5.009	5.009	5.009	5.009	5.009
Aiuto specifico riso	99.473	99.473	99.473	99.473	99.473	99.473	99.473
Frutta in guscio	15.710	15.710	15.710	15.710	15.710	15.710	15.710
Lino e canapa fibre			50	50	50	50	50

(valori espressi in migliaia di EUR)

N.B. La presente tabella è il risultato di una elaborazione dell'Allegato XII in cui sono stati enucleati solamente i valori per l'Italia.

4.6 Aiuto specifico per il riso (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 73

Campo di applicazione

Per il 2009, il 2010 e il 2011 è concesso un aiuto agli agricoltori che producono riso di cui al codice NC 1006 10 alle condizioni specificate nella presente sezione ("aiuto specifico per il riso").

4.7 Premio per le colture proteiche (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 79

Campo di applicazione

Per il 2009, il 2010 e il 2011 è concesso un aiuto agli agricoltori che producono colture proteiche alle condizioni specificate nella presente sezione ("premio per le colture proteiche").

Le colture proteiche comprendono:

- a) piselli di cui al codice NC 0713 10,
- b) favette di cui al codice NC 0713 50,
- c) lupini dolci di cui al codice NC ex 1209 29 50.

4.8 Pagamento per superficie per la frutta a guscio (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 82

Pagamento comunitario per superficie per la frutta a guscio

1. Per il 2009, il 2010 e il 2011 è concesso un aiuto comunitario agli agricoltori che producono frutta a guscio, alle condizioni specificate nella presente sezione ("pagamento per superficie per la frutta a guscio").

La frutta a guscio comprende:

- a) mandorle di cui ai codici NC 0802 11 e 0802 12,
 - b) nocchie di cui ai codici NC 0802 21 e 0802 22,
 - c) noci comuni di cui ai codici NC 0802 31 e 0802 32,
 - d) pistacchi di cui al codice NC 0802 50,
 - e) carrube di cui al codice NC 1212 10 10.
2. Gli Stati membri possono differenziare il pagamento per superficie per la frutta a gu-

scio in funzione dei prodotti o mediante l'aumento o la riduzione delle superfici nazionali garantite (in seguito denominate SNG) stabilite dall'articolo 83, paragrafo 3. Tuttavia, in ciascuno Stato membro l'importo totale del pagamento per superficie per la frutta a guscio concesso in un dato anno non può superare il massimale stabilito dall'articolo 83, paragrafo 4.

Articolo 86

Aiuto nazionale

1. Gli Stati membri possono concedere, in aggiunta al pagamento per superficie per la frutta a guscio, un aiuto nazionale fino ad un massimo di 120,75 EUR per ettaro l'anno.
2. L'aiuto nazionale può essere erogato soltanto per le superfici che beneficiano del pagamento per superficie per la frutta a guscio.
3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione dell'aiuto nazionale all'appartenenza degli agricoltori ad un'organizzazione di produttori riconosciuta a norma dell'articolo 125 *ter* del regolamento (CE) n. 1234/2007.

Articolo 120

Aiuti nazionali per la frutta a guscio

1. A decorrere dal 2012 o, ove si applichi l'articolo 67, se il pagamento per superficie per la frutta a guscio di cui al presente titolo, capo 1, sezione 4 è integrato nel regime di pagamento unico, gli Stati membri possono concedere aiuti nazionali fino a un massimo di 120,75 EUR all'anno per ettaro agli agricoltori che producono i seguenti prodotti:
 - a) mandorle di cui ai codici NC 0802 11 e 0802 12,
 - b) nocciole di cui ai codici NC 0802 21 e 0802 22,
 - c) noci comuni di cui ai codici NC 0802 31 e 0802 32,
 - d) pistacchi di cui al codice NC 0802 50,
 - e) carrube di cui al codice NC 1212 10 10.
2. Gli aiuti nazionali possono essere erogati soltanto per una superficie massima di:

Stato membro	Superficie massima (ha)
Belgio	100
Bulgaria	11 984
Germania	1 500
Grecia	41 100
Spagna	568 200
Francia	17 300
Italia	130 100
Cipro	5 100
Lussemburgo	100
Ungheria	2 900
Paesi Bassi	100
Polonia	4 200
Portogallo	41 300
Romania	1 645
Slovenia	300
Slovacchia	3 100
Regno Unito	100

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione degli aiuti nazionali all'appartenenza degli agricoltori ad un'organizzazione di produttori riconosciuta a norma dell'articolo 125 *ter* del regolamento (CE) n. 1234/2007.

4.9 Aiuto alle sementi (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 87

Aiuti

1. Per il 2009, il 2010 e il 2011, gli Stati membri che hanno applicato l'articolo 70 del regolamento (CE) n. 1782/2003 e non si avvalgono dell'opzione di cui all'articolo 67 concedono, su base annua, gli aiuti di cui all'allegato XIII del presente regolamento alla produzione di sementi di base o di sementi certificate di una o più delle specie elencate nello stesso allegato, alle condizioni di cui alla presente sezione ("aiuto alle sementi").
2. Se la superficie accettata per la certificazione per cui è chiesto l'aiuto alle sementi è la stessa per cui è chiesto il sostegno a titolo del regime di pagamento unico, dall'importo dell'aiuto alle sementi, eccetto nel caso delle specie di cui all'allegato XIII, punti 1 e 2, è detratto l'importo del sostegno a titolo del regime di pagamento unico, senza che sia inferiore a zero, da concedere per un dato anno per la superficie interessata.
3. L'ammontare dell'aiuto alle sementi richiesto non deve superare un massimale stabilito dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2 e corrispondente alla componente aiuto alle sementi per le specie pertinenti nell'ambito del massimale nazionale di cui all'articolo 40, fissato a norma dell'articolo 64, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1782/2003 ("massimale dell'aiuto alle sementi"). Tuttavia, per i nuovi Stati membri, tale massimale corrisponde agli importi di cui all'allegato XIV.

Se l'ammontare totale dell'aiuto alle sementi richiesto supera il massimale determinato dalla Commissione, l'aiuto per agricoltore è ridotto in proporzione nell'anno in questione.

4. Le varietà di canapa (*Cannabis sativa L.*) per le quali deve essere versato l'aiuto alle sementi di cui al presente articolo sono determinate secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2.

4.10 Aiuto per i produttori di barbabietola da zucchero e di canna da zucchero

(Reg. Ce 73/2009)

Articolo 93

Campo di applicazione

1. Negli Stati membri che hanno concesso l'aiuto alla ristrutturazione di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 320/2006 per il 50% almeno della quota di zucchero fissata il 20 febbraio 2006 nell'allegato III del regolamento (CE) n. 318/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero³, è concesso un aiuto ai produttori di barbabietola da zucchero e di canna da zucchero alle condizioni di cui alla presente sezione.
2. L'aiuto per i produttori di barbabietola da zucchero e di canna da zucchero è concesso per un periodo massimo di cinque anni consecutivi a decorrere dalla campagna di commercializzazione in cui è stato raggiunto il limite del 50% di cui al paragrafo 1, ma al più tardi per la campagna di commercializzazione 2013/2014.

³ GU L 58 del 28.2.2006, pag. 1.

4.11 Pagamenti transitori per i prodotti ortofrutticoli (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 96

Aiuti transitori alla superficie

1. Qualora siano applicati l'articolo 54, paragrafo 1, o l'articolo 128, paragrafo 1, nel corso del periodo menzionato in tali disposizioni può essere concesso un aiuto transitorio alla superficie, alle condizioni previste nella presente sezione, agli agricoltori che producono pomodori destinati all'industria di trasformazione.
2. Qualora siano applicati l'articolo 54, paragrafo 2, o l'articolo 128, paragrafo 2, nel corso del periodo menzionato in tali disposizioni può essere concesso un aiuto transitorio alla superficie, alle condizioni previste nella presente sezione, agli agricoltori che producono uno o più prodotti ortofrutticoli di cui all'articolo 54, paragrafo 2, terzo comma, come stabilito dagli Stati membri, e destinati all'industria di trasformazione.

4.12 Premi nel settore delle carni ovine e caprine (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 99

Campo di applicazione

Qualora si applichi l'articolo 52, gli Stati membri concedono, su base annua, premi e premi supplementari agli agricoltori che allevano ovini e caprini, alle condizioni stabilite nella presente sezione, salvo se altrimenti disposto nel presente regolamento.

4.13 Pagamenti per i bovini (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 108

Campo di applicazione

Qualora si applichi l'articolo 53, gli Stati membri concedono, alle condizioni stabilite nella presente sezione e salvo se altrimenti disposto nel presente regolamento, il pagamento o i pagamenti supplementari scelti dallo Stato membro interessato in conformità di detto articolo.

4.14 Tabacco: Trasferimento importi dell'aiuto specifico allo sviluppo rurale (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 135

Trasferimento finanziario a favore della ristrutturazione nelle regioni produttrici di tabacco

A decorrere dall'esercizio finanziario 2011 è reso disponibile un importo di 484 milioni di EUR quale sostegno comunitario integrativo per l'attuazione di misure nelle regioni produttrici di tabacco nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale finanziati dal FEASR, per gli Stati membri nei quali i produttori di tabacco hanno beneficiato di un aiuto in conformità del regolamento (CEE) n. 2075/92 del Consiglio del 30 giugno 1992 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio⁴ nel corso del 2000, 2001 e 2002.

⁴ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 70.

5. DIRITTI ALL'AIUTO

5.1 Superfici ammissibili (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 34

Attivazione dei diritti all'aiuto per ettaro ammissibile

1. Il sostegno nell'ambito del regime di pagamento unico è erogato agli agricoltori previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile. I diritti all'aiuto attivati conferiscono un diritto al pagamento dell'importo ivi indicato.
2. Ai fini del presente titolo, per "ettaro ammissibile" si intende:
 - a) qualsiasi superficie agricola dell'azienda, nonché qualsiasi superficie investita a bosco ceduo a rotazione rapida (codice NC ex 0602 90 41), utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, utilizzata prevalentemente per attività agricole, e
 - b) qualsiasi superficie che abbia dato diritto a pagamenti nell'ambito del regime di pagamento unico o del regime di pagamento unico per superficie nel 2008 e che
 - i) non risponde più alle condizioni di ammissibilità in seguito all'attuazione della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici⁵ e della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche⁶, nonché della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque⁷, oppure
 - ii) per la durata del pertinente impegno del singolo agricoltore è oggetto di imboscamento a norma dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)⁸ o dell'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1698/2005, oppure in virtù di un regime nazionale le cui condizioni siano conformi all'articolo 43, paragrafi 1, 2 e 3 di detto regolamento, oppure
 - iii) per la durata del pertinente impegno del singolo agricoltore è ritirata dalla produzione ai sensi degli articoli 22, 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1257/1999 o dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

Secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2, la Commissione stabilisce le modalità di applicazione relative all'uso di ettari ammissibili per attività non agricole.

Tranne in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali, gli ettari ammissibili soddisfano le condizioni di ammissibilità in qualsiasi momento nel corso di un anno civile.

⁵ GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1.

⁶ GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

⁷ GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

⁸ GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80.

5.2 Utilizzo della riserva nazionale (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 41

Riserva nazionale

1. Ciascuno Stato membro costituisce una riserva nazionale che incorpora la differenza tra:
 - a) il massimale determinato nell'allegato VIII del presente regolamento; e
 - b) il valore totale dei diritti all'aiuto assegnati e dei massimali fissati a norma dell'articolo 51, paragrafo 2 e dell'articolo 69, paragrafo 3 del presente regolamento o, per il 2009, dei massimali fissati in conformità dell'articolo 64, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1782/2003.
2. Gli Stati membri possono utilizzare la riserva nazionale per assegnare, in via prioritaria, diritti all'aiuto agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola, in base a criteri oggettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.
3. Gli Stati membri che non applicano l'articolo 68, paragrafo 1, lettera c), possono utilizzare la riserva nazionale per calcolare, secondo criteri obiettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, i diritti all'aiuto per gli agricoltori di zone in cui si applicano programmi di ristrutturazione e/o sviluppo connessi con delle forme di pubblico intervento, al fine di cautelarsi dal rischio che le terre siano abbandonate e/o di compensare gli agricoltori per gli svantaggi specifici di tali zone.
4. Gli Stati membri utilizzano la riserva nazionale al fine di assegnare, secondo criteri oggettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, diritti all'aiuto per gli agricoltori che si trovano in una situazione particolare, che la Commissione definirà secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2.
5. Nell'applicare il presente articolo gli Stati membri possono aumentare il valore unitario e/o il numero dei diritti dell'aiuto assegnati agli agricoltori.

5.3 Perdita dei diritti non utilizzati (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 42

Diritti all'aiuto non utilizzati

I diritti all'aiuto non attivati in conformità dell'articolo 34 per un periodo di due anni sono versati nella riserva nazionale, salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali. Tuttavia, per il 2009, i diritti all'aiuto non attivati per il biennio 2007-2008 non sono versati nella riserva nazionale se erano attivati nel 2006 e, per il 2010, i diritti all'aiuto non attivati per il biennio 2008-2009 non sono versati nella riserva nazionale se erano attivati nel 2007.

5.4 Trasferimento dei diritti (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 43

Trasferimento di diritti all'aiuto

1. I diritti all'aiuto possono essere trasferiti unicamente a un agricoltore stabilito nello stesso Stato membro, salvo in caso di trasferimento per successione o anticipo di successione.
Tuttavia, anche in caso di successione o anticipo di successione, i diritti all'aiuto possono essere utilizzati soltanto nello Stato membro in cui sono stati fissati.

- Uno Stato membro può decidere che i diritti all'aiuto possono essere trasferiti o utilizzati unicamente nella stessa regione.
2. I diritti all'aiuto possono essere trasferiti a titolo oneroso o mediante qualsiasi altro trasferimento definitivo con o senza terra. L'affitto o altri tipi di cessione sono invece consentiti soltanto se al trasferimento dei diritti all'aiuto si accompagna il trasferimento di un numero equivalente di ettari ammissibili.
 3. Ove i diritti all'aiuto siano venduti, con o senza terra, gli Stati membri possono, in conformità dei principi generali del diritto comunitario, decidere che una parte dei diritti all'aiuto venduti siano riversati alla riserva nazionale o che il loro valore unitario sia ridotto a favore della riserva nazionale, secondo criteri che saranno definiti dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2.

5.5 Diritti speciali (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 44

Condizioni applicabili ai diritti speciali

1. Salvo se altrimenti disposto nel presente regolamento, i diritti all'aiuto stabiliti nel titolo III, capitolo 3, sezione 2, e di cui all'articolo 71 quaterdecies del regolamento (CE) n. 1782/2003 nonché all'articolo 60 e all'articolo 65, quarto comma del presente regolamento, di seguito "diritti speciali", sono soggetti alle condizioni stabilite nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo.
2. In deroga all'articolo 34, paragrafo 1, gli Stati membri autorizzano gli agricoltori che detengono diritti speciali a derogare all'obbligo di attivare i diritti dell'aiuto mediante un numero equivalente di ettari ammissibili, a condizione che mantengano almeno:
 - a) il 50% dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003, espressa in unità di bestiame adulto (UBA), o,
 - b) nel caso di diritti speciali di cui all'articolo 60, il 50% dell'attività agricola svolta prima del passaggio al regime di pagamento unico, espressa in UBA, o,
 - c) nel caso dell'articolo 65, il 50% dell'attività agricola svolta durante l'applicazione degli articoli 67 e 68 del regolamento n. 1782/2003, espressa in UBA.Tuttavia, un agricoltore a cui siano stati assegnati diritti speciali sia ai sensi del regolamento (CE) n. 1782/2003, sia ai sensi del presente regolamento, mantiene almeno il 50% del livello più elevato delle attività di cui al primo comma.
La condizione di cui al primo comma non si applica a Malta.
3. In caso di trasferimento di diritti speciali, nel 2009, 2010 e 2011 il cessionario del trasferimento può beneficiare della deroga di cui al paragrafo 2 solo se tutti i diritti speciali sono trasferiti. Dal 2012 il cessionario del trasferimento beneficia della deroga solo in caso di successione o successione anticipata.
Il disposto del primo comma non si applica a Malta.

6. FORFETTIZZAZIONE

(RAVVICINAMENTO, REGIONALIZZAZIONE, RAVVICINAMENTO E REGIONALIZZAZIONE)

6.1 Ravvicinamento dei diritti all'aiuto (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 45

Revisione dei diritti all'aiuto

1. In casi debitamente giustificati gli Stati membri che hanno introdotto il regime di pagamento unico conformemente al titolo III, capitoli da 1 a 4 del regolamento (CE) n. 1782/2003, in conformità dei principi generali del diritto comunitario, possono decidere di procedere nel 2010 o successivamente al ravvicinamento del valore dei diritti all'aiuto.

Se detta decisione si applica a partire dal 2010, essa è presa entro il 1° agosto 2009. In qualsiasi altro caso è presa entro il 1° agosto 2010.

2. Ai fini dell'applicazione del primo comma del paragrafo 1, i diritti all'aiuto possono essere sottoposti a modifiche annuali progressive da attuarsi secondo criteri oggettivi e non discriminatori. La modifica che comporta una riduzione del valore dei diritti dell'aiuto è effettuata in almeno tre tappe annue predefinite.

In nessuna delle tappe annue di cui al primo comma la riduzione in valore di un diritto all'aiuto supera il 50% della differenza tra il valore iniziale e il valore finale. Se la riduzione in valore è inferiore al 10% del valore iniziale, gli Stati membri possono applicare meno di tre tappe.

3. Gli Stati membri possono decidere di applicare il presente articolo:
 - a) al livello geografico adeguato, che determinano secondo criteri oggettivi e non discriminatori quali la propria struttura istituzionale o amministrativa e il potenziale agricolo; oppure
 - b) se si applica l'articolo 46, paragrafo 4 nella regione definita in conformità dell'articolo 46, paragrafo 2.

6.2 Regionalizzazione (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 46

Attribuzione a livello regionale

del massimale nazionale di cui all'articolo 40

1. Gli Stati membri che hanno introdotto il regime di pagamento unico a norma del titolo III, capitoli da 1 a 4, del regolamento (CE) n. 1782/2003 possono decidere di applicare il regime di pagamento unico a livello regionale nel 2010 o successivamente, alle condizioni specificate nella presente sezione.

Se la decisione si applica a partire dal 2010, essa è presa entro il 1° agosto 2009. In qualsiasi altro caso è presa entro il 1° agosto 2010.

2. Gli Stati membri definiscono le regioni secondo criteri oggettivi e non discriminatori quali la propria struttura istituzionale o amministrativa e il potenziale agricolo regionale.

Gli Stati membri possono considerare il loro intero territorio come una regione unica.

3. Gli Stati membri suddividono il massimale di cui all'articolo 40 tra le regioni, secondo criteri oggettivi e non discriminatori. Gli Stati membri possono decidere che i massimali regionali siano sottoposti a modifiche annuali progressive da attuarsi secondo

non oltre tre tappe annue predefinite e criteri oggettivi e non discriminatori quali il potenziale agricolo o i criteri ambientali.

4. Qualora uno Stato membro che applica i paragrafi 1, 2 e 3 decida di non applicare l'articolo 47, esso adatta, nella misura necessaria a rispettare il massimale regionale applicabile, il valore dei diritti all'aiuto in ciascuna delle proprie regioni. A tal fine i diritti all'aiuto sono soggetti a riduzioni o aumenti lineari del loro valore. La riduzione totale del valore dei diritti all'aiuto ai sensi del presente paragrafo è limitata al 10% del loro valore iniziale.
5. Se uno Stato membro decide di applicare sia l'articolo 45 che il presente articolo, si tiene conto delle riduzioni del valore dei diritti all'aiuto di cui al paragrafo 4 del presente articolo per il calcolo dei limiti stabiliti all'articolo 45, paragrafo 2, secondo comma.

Articolo 47

Regionalizzazione del regime di pagamento unico

1. In casi debitamente giustificati gli Stati membri possono decidere di suddividere non oltre il 50% dei massimali regionali fissati a norma dell'articolo 46 tra tutti gli agricoltori le cui aziende sono situate nella regione interessata, compresi quelli che non detengono diritti all'aiuto.
2. Gli agricoltori ricevono diritti all'aiuto il cui valore unitario è calcolato dividendo la parte corrispondente del massimale regionale fissato a norma dell'articolo 46 per il numero di ettari ammissibili stabilito a livello regionale.
Il valore dei diritti all'aiuto è maggiorato nei casi in cui prima dell'applicazione del presente articolo l'agricoltore detenga diritti all'aiuto. A tal fine il valore unitario regionale di ciascuno dei diritti all'aiuto che l'agricoltore detiene è maggiorato di un importo calcolato in base al valore totale dei diritti all'aiuto che deteneva a una data fissata dallo Stato membro interessato. Tali maggiorazioni sono calcolate entro i limiti della parte del massimale regionale rimanente dopo l'applicazione del paragrafo 1 del presente articolo.
3. Il numero di diritti all'aiuto per agricoltore è pari al numero di ettari da lui dichiarati nell'anno di applicazione del regime di pagamento unico a livello regionale di cui all'articolo 46, paragrafo 1, a norma dell'articolo 34, paragrafo 2, tranne in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali.
4. I diritti all'aiuto detenuti dagli agricoltori prima della suddivisione di cui ai paragrafi 1 e 2 sono revocati e sostituiti dai nuovi diritti di cui al paragrafo 3.

6.3 Regionalizzazione e ravvicinamento dei diritti all'aiuto (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 48

Revisione dei diritti all'aiuto

1. In casi debitamente giustificati gli Stati membri che applicano l'articolo 47 possono decidere, in conformità dei principi generali del diritto comunitario, di procedere nell'anno successivo all'applicazione del regime di pagamento unico a livello regionale di cui all'articolo 46, paragrafo 1 per il ravvicinamento del valore dei diritti all'aiuto stabiliti in conformità della presente sezione.
Se la decisione si applica a partire dal 2010, essa è presa entro il 1° agosto 2009. In qualsiasi altro caso è presa entro il 1° agosto 2010.
Ai fini dell'applicazione del primo comma i diritti all'aiuto possono essere sottoposti a modifiche annue progressive da attuarsi secondo criteri oggettivi e non discriminatori. La modifica che comporta una riduzione del valore dei diritti all'aiuto è effettuata in almeno due tappe annue predefinite.
2. In casi debitamente giustificati, gli Stati membri che hanno introdotto il regime di pa-

gamento unico in conformità del titolo III, capitolo 5, sezione 1, o del capitolo 6 del regolamento (CE) n. 1782/2003 possono decidere, in conformità dei principi generali del diritto comunitario, di procedere nel 2010 o successivamente al ravvicinamento del valore dei diritti all'aiuto.

Se la decisione si applica a partire dal 2010, essa è presa entro il 1° agosto 2009. In qualsiasi altro caso è presa entro il 1° agosto 2010.

Ai fini dell'applicazione del primo comma i diritti all'aiuto sono sottoposti a modifiche annue progressive da attuarsi secondo criteri oggettivi e non discriminatori. La modifica che comporta una riduzione del valore dei diritti all'aiuto è effettuata in almeno tre tappe annue predefinite.

Il primo comma si applica senza pregiudizio delle decisioni adottate dagli Stati membri a norma dell'articolo 63, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1782/2003. Detti Stati membri possono derogare al numero minimo di tappe di cui al primo comma e ai limiti stabiliti al paragrafo 3 del presente articolo.

3. La riduzione in valore di un diritto all'aiuto non supera, in nessuna delle tappe annue di cui ai paragrafi 1 e 2, il 50% della differenza tra il valore iniziale e il valore finale. Se la riduzione in valore è inferiore al 10% del valore iniziale, gli Stati membri possono applicare meno di tre tappe.
4. Gli Stati membri possono decidere di applicare i paragrafi 1, 2 e 3 al livello geografico adeguato, che determinano secondo criteri oggettivi e non discriminatori quali la propria struttura istituzionale e/o amministrativa o il potenziale agricolo.

6.4 Applicazione regionale differenziata (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 49

Superfici prative

Nell'applicare l'articolo 47, gli Stati membri possono determinare secondo criteri oggettivi e non discriminatori, all'interno del massimale regionale stabilito a norma dell'articolo 46 o di parte di esso, valori unitari diversi per i diritti all'aiuto da assegnare agli agricoltori di cui all'articolo 47, paragrafo 1:

- a) per gli ettari destinati a superfici prative alla data stabilita per la presentazione delle domande di aiuto per superficie per il 2008 e per qualsiasi altro ettaro ammissibile, oppure
- b) per gli ettari destinati ai pascoli permanenti alla data stabilita per la presentazione delle domande di aiuto per superficie per il 2008 e per qualsiasi altro ettaro ammissibile.

6.5 Limitazione trasferimento diritti regionalizzati (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 50

Condizioni applicabili ai diritti all'aiuto stabiliti a norma della presente sezione

1. I diritti stabiliti in conformità della presente sezione o del titolo III, capitolo 5, sezione 1, o capitolo 6 del regolamento (CE) n. 1782/2003 possono essere trasferiti o utilizzati soltanto all'interno della stessa regione o tra regioni aventi lo stesso valore di diritti all'aiuto per ettaro.
2. Salvo se altrimenti disposto nella presente sezione, si applicano le altre disposizioni del presente titolo.

7. SOSTEGNO SPECIFICO

7.1 Norme generali sul sostegno specifico (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 68

Norme generali

1. Gli Stati membri possono concedere sostegno specifico agli agricoltori alle condizioni previste dal presente capitolo:
 - a) per
 - i) specifici tipi di agricoltura che sono importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente,
 - ii) il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli,
 - iii) il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli,
 - iv) il miglioramento dei criteri in materia di benessere degli animali,
 - v) specifiche attività agricole che comportano benefici agro ambientali aggiuntivi;
 - b) per far fronte a svantaggi specifici a carico degli agricoltori dei settori lattiero-caseario, delle carni bovine, delle carni ovine e caprine e del riso attivi in zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili sotto il profilo ambientale, o, negli stessi settori, per tipi di agricoltura vulnerabili dal punto di vista economico;
 - c) in zone in cui si applicano programmi di ristrutturazione e/o sviluppo al fine di cautelarsi dal rischio che le terre siano abbandonate e/o di far fronte agli svantaggi specifici per gli agricoltori di tali zone;
 - d) sotto forma di contributi per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante alle condizioni stabilite dall'articolo 70;
 - e) per mezzo di contributi a fondi di mutualizzazione per le epizootie e le malattie delle piante e gli incidenti ambientali, alle condizioni stabilite dall'articolo 71.
2. Il sostegno di cui al paragrafo 1, lettera a) può essere erogato solamente se:
 - a) per quanto riguarda le specifiche attività agricole cui fa riferimento il paragrafo 1, lettera a), punto v),
 - i) rispetta i requisiti fissati dall'articolo 39, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1689/2005 ed esclusivamente per coprire i costi supplementari effettivamente sostenuti e la perdita di reddito subita per conseguire l'obiettivo prestabilito; e
 - ii) è stato approvato dalla Commissione.
 - b) per quanto riguarda il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli di cui al paragrafo 1, lettera a), punto ii), è conforme al regolamento (CE) n. 509/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari⁹, al regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari¹⁰, al regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici¹¹ e al titolo II, capitolo 1, della Parte II del regolamento (CE) n. 1234/2007,
 - c) per quanto riguarda il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agri-

⁹ GU L 93 del 31.3.2006, pag. 1.

¹⁰ GU L 93 del 31.3.2006, pag. 12.

¹¹ GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1.

coli di cui al paragrafo 1, lettera a), punto iii), soddisfa i criteri stabiliti agli articoli da 2 a 5 del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi¹².

3. Il sostegno di cui al paragrafo 1, lettera b), può essere erogato soltanto nella misura necessaria a incentivare il mantenimento degli attuali livelli di produzione.
Per quanto riguarda il settore delle carni ovine e caprine e il settore delle carni bovine, se detto sostegno è applicato insieme al sostegno concesso in virtù degli articoli 52 e 53, il totale non supera la dotazione finanziaria del sostegno ottenuto dopo l'applicazione della percentuale massima di trattenuta prevista, rispettivamente, dagli articoli 67 e 68 del regolamento (CE) n. 1782/2003.
Per il settore del riso, il sostegno di cui al paragrafo 1, lettera b) può essere concesso solo dall'anno civile in cui lo Stato membro integra l'aiuto specifico per il riso previsto nella sezione 1 del capo 1 del titolo IV nel regime di pagamento unico.
4. Il sostegno relativo:
 - a) al paragrafo 1, lettere a) e d) del presente articolo, assume la forma di pagamenti annuali supplementari,
 - b) al paragrafo 1, lettera b) del presente articolo, assume la forma di pagamenti annuali supplementari come pagamenti per capo di bestiame o premi per le superfici prative,
 - c) al paragrafo 1, lettera c) del presente articolo, assume la forma di un aumento del valore unitario e/o del numero di diritti all'aiuto dell'agricoltore,
 - d) al paragrafo 1, lettera e) del presente articolo, assume la forma di pagamenti compensativi quali specificati all'articolo 71.
5. Il trasferimento di diritti all'aiuto il cui valore unitario è stato aumentato o di diritti a pagamenti supplementari ai sensi del paragrafo 4, lettera c), può essere autorizzato solo se i diritti all'aiuto trasferiti sono accompagnati dal trasferimento di un numero equivalente di ettari.
6. Il sostegno concesso a norma del paragrafo 1 è coerente con le altre politiche e misure comunitarie.
7. Secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2, la Commissione stabilisce le condizioni per l'approvazione della Commissione di cui al paragrafo 2, lettera a), punto ii) e le condizioni per l'erogazione del sostegno di cui alla presente sezione, in particolare nell'ottica di assicurare la coerenza con le altre misure e politiche comunitarie e al fine di evitare ogni cumulo del sostegno.
8. Entro il 1° agosto 2011 gli Stati membri che hanno adottato la decisione di cui all'articolo 69, paragrafo 1 possono riesaminarla e decidere di, a partire dal 2012:
 - a) modificare gli importi per il finanziamento del sostegno di cui al presente capo, nei limiti previsti dall'articolo 69; oppure
 - b) porre termine all'applicazione del sostegno specifico a norma del presente capitolo.

A seconda della decisione adottata da ciascuno Stato membro ai sensi del primo comma del presente paragrafo, la Commissione fissa, conformemente alla procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2, il corrispondente massimale per tale sostegno.

Qualora uno Stato membro decida di porre termine all'applicazione del presente capo o riduca gli importi destinati al suo finanziamento, si applica l'articolo 72, paragrafo 2.

¹² GU L 3 del 5.1.2008, pag. 1.

7.2 Disposizioni finanziarie (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 69

Disposizioni finanziarie per il sostegno specifico

1. Entro il 1° agosto del 2009, del 2010 o del 2011 gli Stati membri possono decidere di utilizzare, a partire dall'anno successivo a tale decisione, fino al 10% dei loro massimali nazionali di cui all'articolo 40 oppure, nel caso di Malta, l'importo di 2 000 000 di EUR, a titolo del sostegno specifico previsto dall'articolo 68, paragrafo 1.
2. Gli Stati membri possono applicare la trattenuta del 10% su base settoriale trattenendo fino al 10% della componente "massimali nazionali" di cui all'articolo 41 del regolamento (CE) n. 1782/2003 corrispondente a qualsiasi settore di cui all'allegato VI di tale regolamento. I fondi trattenuti possono essere utilizzati solo per l'applicazione del sostegno di cui all'articolo 68, paragrafo 1 del presente regolamento nei settori interessati dalla trattenuta.
3. A seconda della decisione adottata da ciascuno Stato membro, ai sensi del paragrafo 1, riguardo all'importo del massimale nazionale da utilizzare, la Commissione fissa, conformemente alla procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2, il corrispondente massimale per tale sostegno.
Solo allo scopo di assicurare il rispetto dei massimali nazionali previsti dall'articolo 40, paragrafo 2, gli importi utilizzati per concedere il sostegno di cui alla lettera c) dell'articolo 68, paragrafo 1 sono dedotti dal massimale di cui all'articolo 40, paragrafo 1. Sono contabilizzati come diritti all'aiuto assegnati.
4. Il sostegno previsto al paragrafo 1, lettera a), punti (i), (ii), (iii) e (iv) e al paragrafo 1, lettera b) e lettera e) dell'articolo 68 è limitato al 3,5% dei massimali nazionali di cui all'articolo 40 o, nel caso di Malta, all'importo di 2 000 000 di EUR, di cui all'articolo 69, paragrafo 1 del presente regolamento, da usare in particolare per il finanziamento delle misure di cui all'articolo 68, paragrafo 1, lettera b) nel settore lattiero-caseario.
Gli Stati membri possono fissare sottolimiti per misura.
5. In deroga al paragrafo 4, negli anni civili da 2010 a 2013, negli Stati membri che hanno concesso aiuti per quanto riguarda le vacche nutrici conformemente all'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 senza avere applicato l'opzione di cui all'articolo 68, paragrafo 2, lettera a), punto i) di tale regolamento, il limite di cui al paragrafo 4 è fissato al 6% del loro massimale nazionale di cui all'articolo 40. Inoltre, negli Stati membri in cui oltre il 60% della produzione di latte avviene a nord del 62° parallelo, detto limite è fissato al 10% del loro massimale nazionale di cui all'articolo 40.
Tuttavia qualsiasi sostegno superiore al 3,5% del massimale nazionale di cui all'articolo 40 è usato esclusivamente per il finanziamento delle misure di cui all'articolo 68, paragrafo 1, lettera b) del presente regolamento nel settore lattiero-caseario.
La Commissione presenta al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente paragrafo entro il 31 dicembre 2013.
6. Gli Stati membri attingono le risorse necessarie per l'erogazione del sostegno previsto:
 - a) all'articolo 68, paragrafo 1, ricorrendo all'importo calcolato dalla Commissione conformemente al paragrafo 7 e stabilito secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2; e/o
 - b) all'articolo 68, paragrafo 1, lettere a), b), c) e d), procedendo ad una riduzione lineare del valore dei diritti all'aiuto assegnati agli agricoltori e/o dei pagamenti diretti di cui agli articoli 52 e 53 e/o nella riserva nazionale,
 - c) all'articolo 68, paragrafo 1), lettera e), procedendo, se necessario, ad una ridu-

zione lineare di uno o più dei pagamenti da versare ai beneficiari in conformità delle disposizioni del presente titolo e nei limiti stabiliti ai paragrafi 1 e 4. Solo allo scopo di assicurare il rispetto dei massimali nazionali previsti dall'articolo 40, paragrafo 2, qualora uno Stato membro ricorra all'opzione di cui alla lettera a) del primo comma del presente paragrafo, l'importo in questione non è contabilizzato come parte dei massimali fissati a norma del paragrafo 3 del presente articolo.

7.3 Finanziamento tramite le risorse nazionali non utilizzate (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 69

Disposizioni finanziarie per il sostegno specifico

(...)

7. Gli importi di cui al paragrafo 6, lettera a) sono pari alla differenza tra:
 - a) i massimali nazionali fissati nell'allegato VIII o nell'allegato VIII bis del regolamento (CE) n. 1782/2003 per il 2007 previa applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1 di tale regolamento e dell'articolo 4, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 378/2007, e previa riduzione dello 0,5%; e
 - b) l'esecuzione di bilancio per l'esercizio finanziario 2008 del regime di pagamento unico e dei pagamenti di cui alle sezioni 2 e 3 del Capitolo 5 del Titolo III del regolamento (CE) n. 1782/2003 per quanto riguarda i pagamenti concernenti il massimale ridotto per il 2007 di cui alla lettera a) del presente comma.

Questo importo non supera in nessun caso il 4% del massimale di cui alla lettera a) del primo comma.

Per i nuovi Stati membri che hanno applicato il regime del pagamento unico nel 2007, questo importo è moltiplicato per 1,75 nel 2010, per 2 nel 2011, per 2,25 nel 2012 e per 2,5 dal 2013.

Su richiesta di uno Stato membro, la Commissione rivede gli importi stabiliti in conformità della procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2 e in base a norme particolareggiate che saranno stabilite secondo detta procedura.

L'utilizzazione da parte degli Stati membri di tali importi non pregiudica l'applicazione dell'articolo 8 del presente regolamento.

7.4 Contributi finanziari per i premi assicurazione (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 70

Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante

1. Gli Stati membri possono concedere contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante a copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizoozie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie.

Ai fini del presente articolo si intende per:

- a) "avversità atmosferica", condizioni atmosferiche equiparabili a una calamità naturale quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità;
- b) "epizoozia", malattia riportata nell'elenco delle epizoozie stilato dall'Organizzazione mondiale per la salute animale e/o nell'allegato della decisione 90/424/CEE del Consiglio del 26 giugno 1990, relativa a talune spese nel settore veterinario;
- c) "perdita economica", costo aggiuntivo sostenuto dall'agricoltore in conseguenza

- di misure eccezionali prese per ridurre l'offerta sul mercato in questione o qualsiasi calo consistente della produzione.
2. Il contributo finanziario può essere concesso solo per perdite causate da un'avversità atmosferica, un'epizoozia, una malattia delle piante o un'infestazione parassitaria che distrugge più del 30% della produzione media annua di un dato agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata.
 3. Il contributo finanziario erogato per agricoltore non supera il 65% del premio assicurativo.
Gli Stati membri possono limitare l'importo del premio ammissibile al beneficio del contributo finanziario mediante applicazione di idonei massimali.
 4. La copertura assicurativa del raccolto, degli animali e/o delle piante è subordinata al riconoscimento formale della manifestazione dell'avversità atmosferica o dell'insorgenza dell'epizoozia, della malattia delle piante o dell'infestazione parassitaria da parte dell'autorità competente dello Stato membro interessato.
Ove appropriato, gli Stati membri possono prefissare i criteri in base ai quali detto riconoscimento formale è considerato concesso.
 5. Gli indennizzi versati dalle assicurazioni non compensano più del costo totale di sostituzione delle perdite di cui al paragrafo 1 e non comportano obblighi né indicazioni circa il tipo o la quantità della produzione futura.
 6. I contributi finanziari sono versati direttamente all'agricoltore interessato.
 7. Le spese sostenute dagli Stati membri per l'erogazione dei contributi finanziari sono cofinanziate dalla Comunità attraverso le risorse di cui all'articolo 69, paragrafo 1, nella misura del 75% del contributo finanziario.
Il primo comma lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di provvedere alla copertura della propria partecipazione al finanziamento dei contributi finanziari e della parte del premio assicurativo a carico degli agricoltori in tutto o in parte attraverso regimi obbligatori di responsabilità collettiva applicati nei settori interessati. Ciò è possibile in deroga al disposto degli articoli 125 terdecies e 125 quindicies del regolamento (CE) n. 1234/2007.
 8. Gli Stati membri provvedono a che non siano ulteriormente compensate a norma del paragrafo 1, primo comma, le perdite economiche compensate in virtù di altre disposizioni comunitarie, fra cui l'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1234/2007, e di altre misure sanitarie, veterinarie o fitosanitarie.
 9. I contributi finanziari non ostacolano il funzionamento del mercato interno dei servizi assicurativi. I contributi finanziari non sono limitati a un'unica compagnia di assicurazioni o a un unico gruppo assicurativo, né sono subordinati alla condizione che il contratto assicurativo sia stipulato con un'impresa stabilita nello Stato membro in questione.

7.5 Contributi finanziari a fondi di mutualizzazione (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 71

Fondi di mutualizzazione per le malattie degli animali e delle piante e per gli incidenti ambientali

1. Gli Stati membri possono prevedere il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori per le perdite economiche provocate dall'insorgenza di focolai di epizoozie o di malattie delle piante o dal verificarsi di un incidente ambientale, attraverso contributi finanziari a fondi di mutualizzazione.

2. Ai fini del presente articolo si intende per:
 - a) “fondo di mutualizzazione”, un regime riconosciuto dallo Stato membro in conformità del proprio ordinamento legislativo interno, che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare del versamento di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate dall’insorgenza di focolai di epizoozie o di malattie delle piante o dal verificarsi di un incidente ambientale;
 - b) “perdita economica”, costo aggiuntivo sostenuto dall’agricoltore in conseguenza di misure eccezionali prese per ridurre l’offerta sul mercato in questione o qualsiasi calo consistente della produzione;
 - c) “incidente ambientale”, un fenomeno specifico di inquinamento, contaminazione o degrado della qualità dell’ambiente connesso a un determinato evento e di portata geografica limitata. Non sono compresi i rischi ambientali generali non riferibili a un evento specifico, come i cambiamenti climatici o le piogge acide.
3. Per quanto riguarda le epizoozie, la compensazione può essere concessa solo per le malattie riportate nell’elenco delle epizoozie stilato dall’Organizzazione mondiale per la salute animale e/o nell’allegato della decisione 90/424/CEE del Consiglio.
4. Gli Stati membri provvedono a che non siano ulteriormente compensate a norma del paragrafo 1 le perdite economiche compensate in virtù di altre disposizioni comunitarie, fra cui l’articolo 44 del regolamento (CE) n. 1234/2007, e di altre misure sanitarie, veterinarie o fitosanitarie.
5. I fondi di mutualizzazione versano la compensazione finanziaria direttamente agli agricoltori affiliati che hanno subito perdite economiche.

Le compensazioni finanziarie versate dai fondi di mutualizzazione provengono dalle seguenti fonti:

 - a) capitale sociale del fondo costituito dai contributi degli agricoltori affiliati e non affiliati o da altri operatori della catena agricola, o
 - b) prestiti assunti dal fondo a condizioni commerciali, e
 - c) importi recuperati a norma del paragrafo 11.

Il capitale sociale iniziale non è costituito da fondi pubblici.
6. I contributi finanziari di cui al paragrafo 1 possono riguardare:
 - a) i costi amministrativi di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartiti al massimo su un triennio;
 - b) il rimborso del capitale e degli interessi dei prestiti commerciali assunti dal fondo di mutualizzazione ai fini del versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori;
 - c) gli importi attinti al capitale sociale del fondo di mutualizzazione per il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori.

La durata minima e massima dei prestiti commerciali ammissibili al beneficio del contributo finanziario è determinata dalla Commissione secondo la procedura di cui all’articolo 141, paragrafo 2.

Se la compensazione finanziaria è versata in conformità del primo comma, lettera c), il contributo finanziario pubblico segue lo stesso ritmo di un prestito commerciale di durata minima.
7. I contributi finanziari non superano il 65 % dei costi di cui al paragrafo 6. I costi non coperti dai contributi finanziari sono a carico degli agricoltori affiliati.

Gli Stati membri possono limitare i costi ammissibili al beneficio del contributo finanziario mediante l’applicazione di:

 - a) massimali per fondo,
 - b) massimali unitari adeguati.
8. La spesa sostenuta dagli Stati membri per la concessione di contributi finanziari è co-

finanziata dalla Comunità mediante le risorse di cui all'articolo 69, paragrafo 1, nella misura del 75%.

Il primo comma lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di provvedere alla copertura della propria partecipazione e/o della partecipazione degli agricoltori affiliati al finanziamento, dei contributi finanziari in tutto o in parte attraverso regimi obbligatori di responsabilità collettiva applicati nei settori interessati. Ciò è possibile in deroga al disposto degli articoli 125 terdecies e 125 quindicies del regolamento (CE) n. 1234/2007.

9. Gli Stati membri definiscono le regole applicabili alla costituzione e alla gestione dei fondi di mutualizzazione, in particolare per la concessione di pagamenti compensativi agli agricoltori in caso di crisi, nonché alla gestione di tali regole e al controllo della loro applicazione.
10. Gli Stati membri presentano ogni anno alla Commissione una relazione sull'attuazione del presente articolo. La forma, il contenuto, le scadenze e i termini di presentazione di tale relazione sono stabiliti dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 141, paragrafo 2.
11. Se a un agricoltore è riconosciuta una compensazione finanziaria da parte di un fondo di mutualizzazione ai sensi del presente articolo, qualsiasi diritto legale in ordine al risarcimento dei danni per le perdite economiche compensate che l'agricoltore può detenere a norma delle disposizioni del diritto comunitario o nazionale nei confronti di terzi è trasferito al fondo di mutualizzazione secondo le modalità decise dallo Stato membro interessato.

7.6 Utilizzazione delle risorse e le misure dell'art.69 del Reg. Ce 1782/2003 (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 72

Disposizioni transitorie

1. Se uno Stato membro ha applicato l'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003, gli importi di cui a tale articolo sono integrati nel regime di pagamento unico ai sensi dell'articolo 65 del presente regolamento.
2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro che ha applicato l'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003, se decide di applicare il sostegno specifico previsto dal presente capitolo, può utilizzare gli importi di cui all'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 per ottenere le risorse necessarie ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 6 del presente regolamento. Se le risorse necessarie di cui all'articolo 69, paragrafo 6 sono inferiori agli importi di cui all'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003, la differenza è integrata nel regime di pagamento unico ai sensi dell'articolo 65 del presente regolamento.
3. Uno Stato membro che ha applicato a norma dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003, misure incompatibili con il presente capitolo, se decide di applicare il sostegno specifico previsto dal presente capitolo, può decidere, entro il 1° agosto 2009, di applicare ai sensi dell'articolo 68 del presente regolamento le misure comunicate alla Commissione ai sensi dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 e le relative norme di applicazione durante il 2010, il 2011 e il 2012. In deroga all'articolo 69, paragrafo 4, il sostegno complessivo a titolo delle misure di cui all'articolo 68, paragrafo 1, lettere a), b) ed e) può essere limitato al massimale fissato per il pertinente Stato membro in applicazione dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003. In tal caso gli Stati membri possono anche decidere, entro il 1° agosto 2009, di adattare

tali misure annualmente per renderle compatibili con il presente capo. Se uno Stato membro decide di non rendere le misure compatibili, gli importi in questione sono integrati nel regime di pagamento unico ai sensi dell'articolo 65 del presente regolamento.

7.7 Possibilità di utilizzare la riserva per finanziare l'articolo 68 dal 2009

(Reg. Ce 73/2009)

(...)

4. Gli Stati membri possono concedere il sostegno di cui al presente capitolo a decorrere dal 2009 a condizione che, in deroga all'articolo 69, paragrafo 6 del presente regolamento, essi finanzino il sostegno di cui all'articolo 68, paragrafo 1 soltanto utilizzando gli importi della riserva nazionale e che le disposizioni nazionali siano introdotte entro la data fissata dallo Stato membro per la presentazione delle domande di aiuto.

8. ATTUAZIONE DEI PAGAMENTI DIRETTI NEI NUOVI STATI MEMBRI (Reg. Ce 73/2009)

Articolo 121

Introduzione dei pagamenti diretti

I pagamenti diretti sono introdotti nei nuovi Stati membri diversi dalla Bulgaria e dalla Romania, conformemente al seguente schema degli incrementi, espressi in percentuale del livello di tali pagamenti applicabile in quel momento negli Stati membri diversi dai nuovi Stati membri:

- 60% nel 2009,
- 70% nel 2010,
- 80% nel 2011,
- 90% nel 2012,
- 100% a decorrere dal 2013.

In Bulgaria e Romania, i pagamenti diretti sono introdotti conformemente al seguente schema degli incrementi, espressi in percentuale del livello di tali pagamenti applicabile in quel momento negli Stati membri diversi dai nuovi Stati membri:

- 35% nel 2009,
- 40% nel 2010,
- 50% nel 2011,
- 60% nel 2012,
- 70% nel 2013,
- 80% nel 2014,
- 90% nel 2015,
- 100% a decorrere dal 2016.

9. SEMPLIFICAZIONE DELLA CONDIZIONALITÀ

(Reg. Ce 73/2009)

Articolo 4

Requisiti principali

1. Ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti ottempera ai criteri di gestione obbligatori elencati nell'allegato II e alle buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all'articolo 6.
Gli obblighi di cui al primo comma si applicano solo per quanto riguarda l'attività agricola dell'agricoltore o la superficie agricola dell'azienda.
2. Le autorità nazionali competenti forniscono agli agricoltori, anche attraverso mezzi elettronici, l'elenco dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali che devono rispettare.

Articolo 5

Criteri di gestione obbligatori

1. I criteri di gestione obbligatori elencati nell'allegato II sono prescritti dalla normativa comunitaria nei seguenti campi:
 - a) sanità pubblica, salute delle piante e degli animali,
 - b) ambiente,
 - c) benessere degli animali.
2. Gli atti di cui all'allegato II si applicano nella versione in vigore e, nel caso delle direttive, quali attuate dagli Stati membri.

Articolo 6

Buone condizioni agronomiche e ambientali

1. Gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre che non sono più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Gli Stati membri definiscono, a livello nazionale o regionale, requisiti minimi per le buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base dello schema stabilito nell'allegato III, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, comprese le condizioni pedologiche e climatiche, i metodi colturali in uso, l'utilizzazione del suolo, la rotazione delle colture, le pratiche agronomiche e le strutture aziendali. Gli Stati membri non devono definire requisiti minimi che non siano previsti in detto schema.

Le norme elencate nella terza colonna dell'allegato III sono facoltative ad eccezione dei casi in cui:

- a) uno Stato membro abbia definito, per tali norme, un requisito minimo per le buone condizioni agronomiche e ambientali anteriormente al 1° gennaio 2009; e/o
 - b) in detto Stato membro siano applicate norme nazionali relative alla norma in questione.
2. Gli Stati membri diversi dai nuovi Stati membri provvedono affinché le terre investite a pascolo permanente alla data prevista per le domande di aiuto per superficie per il 2003 siano mantenute a pascolo permanente. I nuovi Stati membri diversi dalla Bulgaria e dalla Romania provvedono affinché le terre investite a pascolo permanente al 1° maggio 2004 siano mantenute a pascolo permanente. La Bulgaria e la Romania provvedono affinché le terre investite a pascolo permanente al 1° gennaio 2007 siano mantenute a pascolo permanente.

Uno Stato membro può tuttavia derogare, in circostanze debitamente giustificate, al

primo comma, purché si adoperi per evitare ogni riduzione significativa della sua superficie totale a pascolo permanente.

Il primo comma non si applica alle terre investite a pascolo permanente da imboscire se l'imboscimento è compatibile con l'ambiente e ad esclusione di impianti di alberi di Natale e di specie a crescita rapida a breve termine.

10. MODIFICHE ALLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

10.1 Insediamento per i giovani agricoltori (Reg. Ce 74/2009)

Articolo 1

(...)

19) l'allegato è così modificato:

- a) L'importo in EUR per il sostegno all'insediamento a titolo dell'articolo 22, paragrafo 2, indicato nella terza colonna della prima riga, è sostituito dal seguente: "70 000".

10.2 Aiuti transitori alla ristrutturazione¹³ (Reg. Ce 74/2009)

Articolo 1

(...)

19) l'allegato è così modificato:

(...)

- b) La seguente riga è inserita dopo l'undicesima riga relativa al sostegno ad associazioni di produttori a titolo dell'articolo 35, paragrafo 2:

<i>"35 bis (3)</i>	<i>Importo massimo del sostegno alla ristrutturazione dovuta ad una riforma di un'organizzazione comune di mercato</i>	<i>Per azienda agricola</i>
	4500	nel 2011
	3000	nel 2012
	1500	nel 2013"

¹³ Anche se non esplicitato, questo articolo è stato introdotto per le aziende agricole che abbandonano la produzione di tabacco.

PUBBLICAZIONI DEL GRUPPO 2013

Quaderni

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

Francesca Alfano e Domenico Cersosimo, *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Edizioni Tellus, Roma, gennaio 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.

Working paper

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n.1, novembre 2006.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Franco Sotte, Roberta Ripanti, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Working paper n.6, aprile 2008.

Giacomo Vaciago, *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Working paper n.7, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

Giovanni Anania e Alessia Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.

Roberto Esposti, *Food, feed & fuel: biocarburanti, mercati agricoli e politiche*, Working paper n.10, novembre 2008.

Le pubblicazioni del *Gruppo 2013* sono consultabili o scaricabili sul sito www.foruminternazionale.coldiretti.it.

Copia cartacea dei Quaderni può essere richiesta a:
Edizioni Tellus - Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma
Tel. 06 4883424 - e-mail: gruppo2013@coldiretti.it.

Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.

In questo quadro, il “Gruppo 2013” intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Il “Gruppo 2013” è coordinato da Fabrizio De Filippis (Università Roma Tre). Ne fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Pamela De Pasquale, Arianna Giuliadori e Stefano Leporati.

I contributi del “Gruppo 2013” sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.

ISBN 978-88-89110-08-9



9 788889 110089