FORUM INTERNAZIONALE
DELL'AGRICOLTURA E DELL'ALIMENTAZIONE

VERSO LA NUOVA PAC

LA RIFORMA DEL GIUGNO 2003 E LA SUA APPLICAZIONE IN ITALIA

A cura di
Fabrizio De Filippis

QUADERNO N. 4
FEBBRAIO 2004

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

Giovanni Anania
Università della Calabria

Giorgio Apostoli
Coldiretti, area economica

Gabriele Canali
Università Cattolica Sacro Cuore, Piacenza

Angelo Frascarelli
Università di Perugia

Andrea Fugaro
Coldiretti, area economica

Paolo Magaraggia
Coldiretti, rappresentanza a Bruxelles

Maurizio Reale
Coldiretti, responsabile rappresentanza a Bruxelles

Luca Salvatici
Università degli studi del Molise

Pietro Sandali
Coldiretti, responsabile area economica

Andrea Stoppa
Procom Agr

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

Presentazione

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

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

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

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

Il coordinatore scientifico
Fabrizio De Filippis

SOMMARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici " 211

CAPITOLO 1

Introduzione

1.1 DALLA REVISIONE DI MEDIO TERMINE ALLA "RIFORMA FISCHLER"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 L'APPLICAZIONE DELLA RIFORMA FISCHLER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO 2

La riforma Fischler

2.1 UNA SINTESI DELLE MISURE ADOTTATE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Le scelte da compiere a livello nazionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

o, in alternativa, una delle seguenti opzioni:

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

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

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

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

Tabella 2.1
Le principali opzioni nazionali

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

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

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

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

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

CAPITOLO 3

Il nuovo regime di pagamento unico disaccoppiato

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

3.1 Il disaccoppiamento: le motivazioni e gli effetti attesi

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 3.1
Vantaggi e svantaggi del disaccoppiamento

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

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

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

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

Tabella 3.2
Situazione attuale e riforma Fischler a confronto

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

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

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

3.2 Definizione e gestione dei diritti all'aiuto

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

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

3.2.1 I beneficiari

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

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

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

TABELLA 3.3
I beneficiari del pagamento unico per azienda

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

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

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

Ci sono anche due casi in cui un agricoltore, titolare di diritti, perde una parte di essi:

- in caso di vendita durante il periodo di riferimento o entro il 31 dicembre 2004;
- in caso di affitto di tutta l'azienda, o di una parte di essa, per un periodo di 6 anni o più, durante il periodo di riferimento o entro il 31 dicembre 2004.

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

3.2.2 Il calcolo dei diritti

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

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

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

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

TABELLA 3.5
Pagamenti disaccoppiati ed accoppiati dopo la riforma Fischler

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

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

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

3.2.3 Diritti speciali

I *diritti speciali* vengono assegnati agli agricoltori che:

- non possiedono superfici utili ai fini del calcolo dei diritti o non hanno dichiarato ettari nel periodo di riferimento 2000-02;
- sono titolari di un diritto per ettaro superiore a 5.000 euro.

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

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

3.2.4 Circostanze eccezionali

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

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

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

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

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

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

3.2.5 La riserva nazionale

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

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

3.2.6 Abbinamento e utilizzazione dei diritti

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

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

TABELLA 3.7
Utilizzazione e trasferimento dei diritti all'aiuto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.7 Il trasferimento dei diritti

I diritti possono essere trasferiti [2] da un agricoltore ad un altro dello stesso Stato membro in tre forme (art. 46, Reg. (Ce) n. 1782/2003):

- per *successione*;
- per *compravendita*, quindi anche a titolo oneroso, con o senza terra;
- per *affitto*, ma solo contestualmente all'affitto di un equivalente numero di ettari ammissibili di terra.

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

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

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

CAPITOLO 7

La modulazione degli aiuti diretti

7.1 I PRECEDENTI DELLA MODULAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

7.2 La modulazione nella riforma Fischler

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

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

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

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

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

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

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

7.3 La modulazione nell'Unione Europea

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

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

Tabella 7.1
Pagamenti diretti per Stato membro (2007)

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

Fonte: Consiglio europeo 2003a e 2003b.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELLA 7.4
Ue - Redistribuzione aiuti modulati nel 2007

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

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

Fonte: Elaborazioni Inea su dati Ue.

TABELLA 7.5
Ue - Riassegnazione risorse modulate

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

* *Massimale in caso di splafonamento*
** *Per la Germania la soglia minima per la riassegnazione è del 90%*
*** *5 = 1 x (80%)*
Fonte: elaborazioni Inea su dati Ue.

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

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

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

7.4 La modulazione in Italia

7.4.1 La distribuzione regionale dei pagamenti diretti della Pac

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

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

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

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

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

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

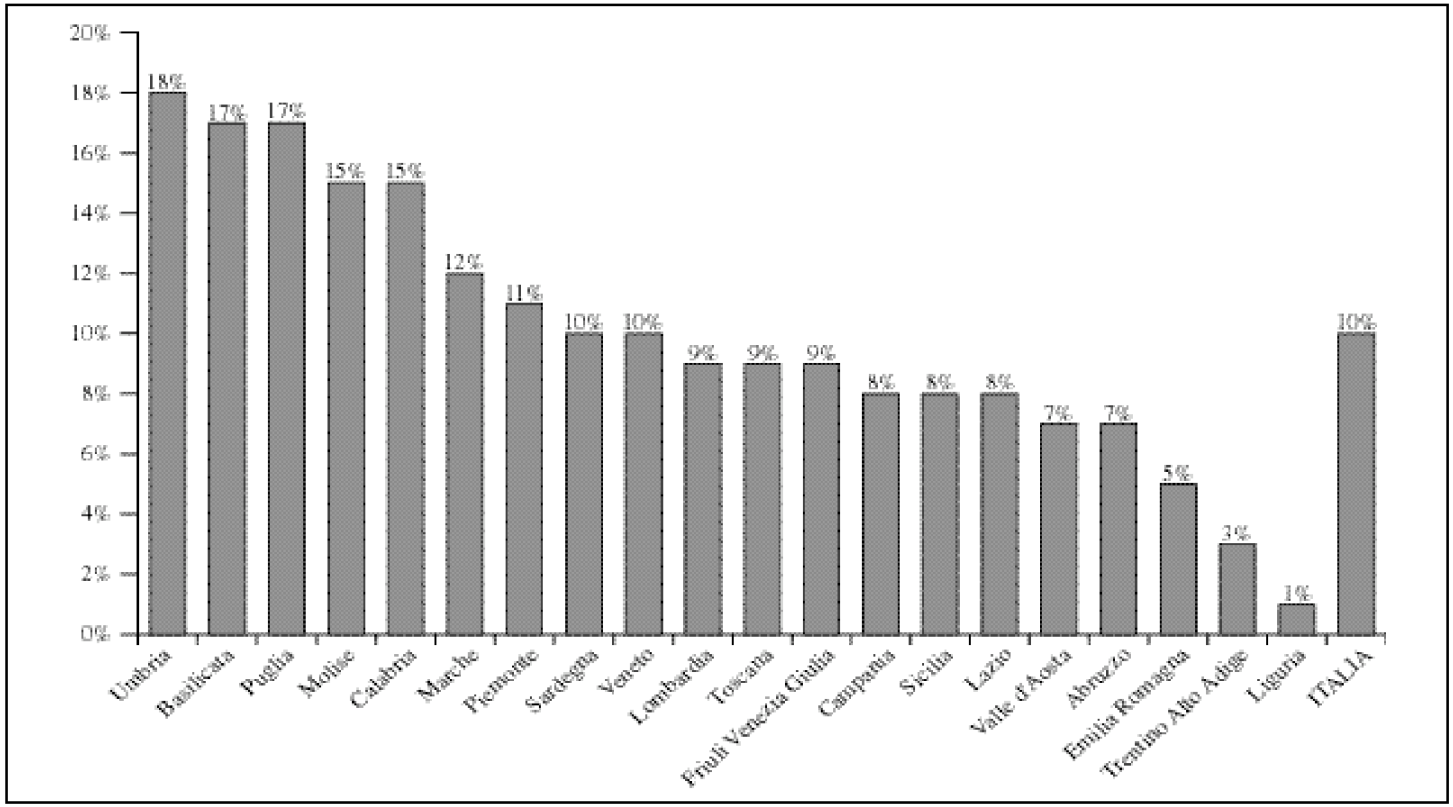
Informazioni sull'intensità del sostegno vengono fornite anche dalla ponderazione degli aiuti rispetto alla superficie agricola utilizzata e alle unità di lavoro impiegate in agricoltura (tabella 7.6 e figura 7.1). Tali indicatori rispecchiano, senza dubbio, la proporzione della superficie agricola e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

7.4.2 L'impatto regionale della modulazione

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

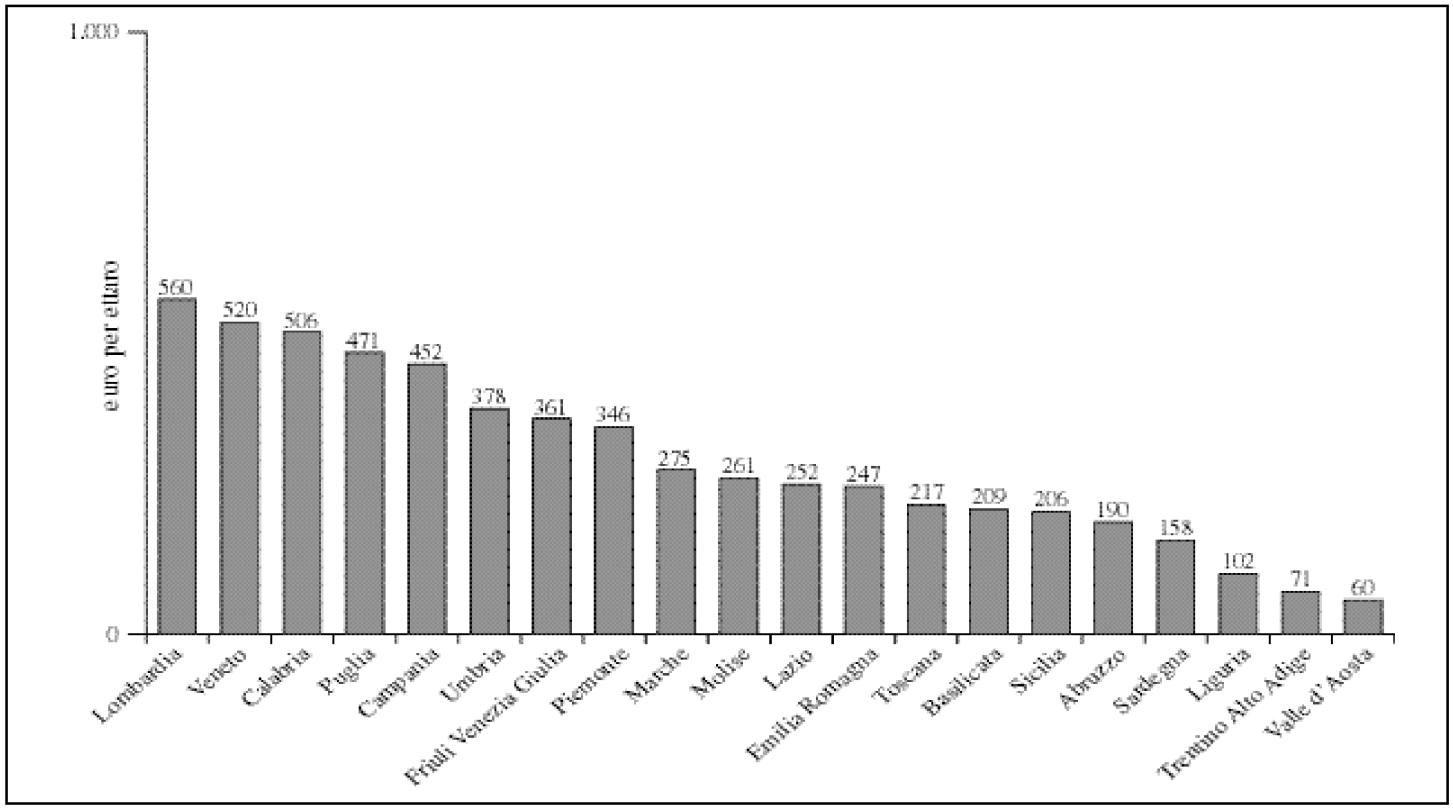
(6) Come già anticipato, le proiezioni Agea differiscono in modo significativo da quelle comunitarie. È bene chiarire che tali differenze sono da attribuire in larga parte ai diversi scenari a cui le due fonti statistiche fanno riferimento. Va inoltre ricordato che le valutazioni di impatto si basano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

FIGURA 7.1
Rapporto tra pagamenti diretti Pac e valore della produzione



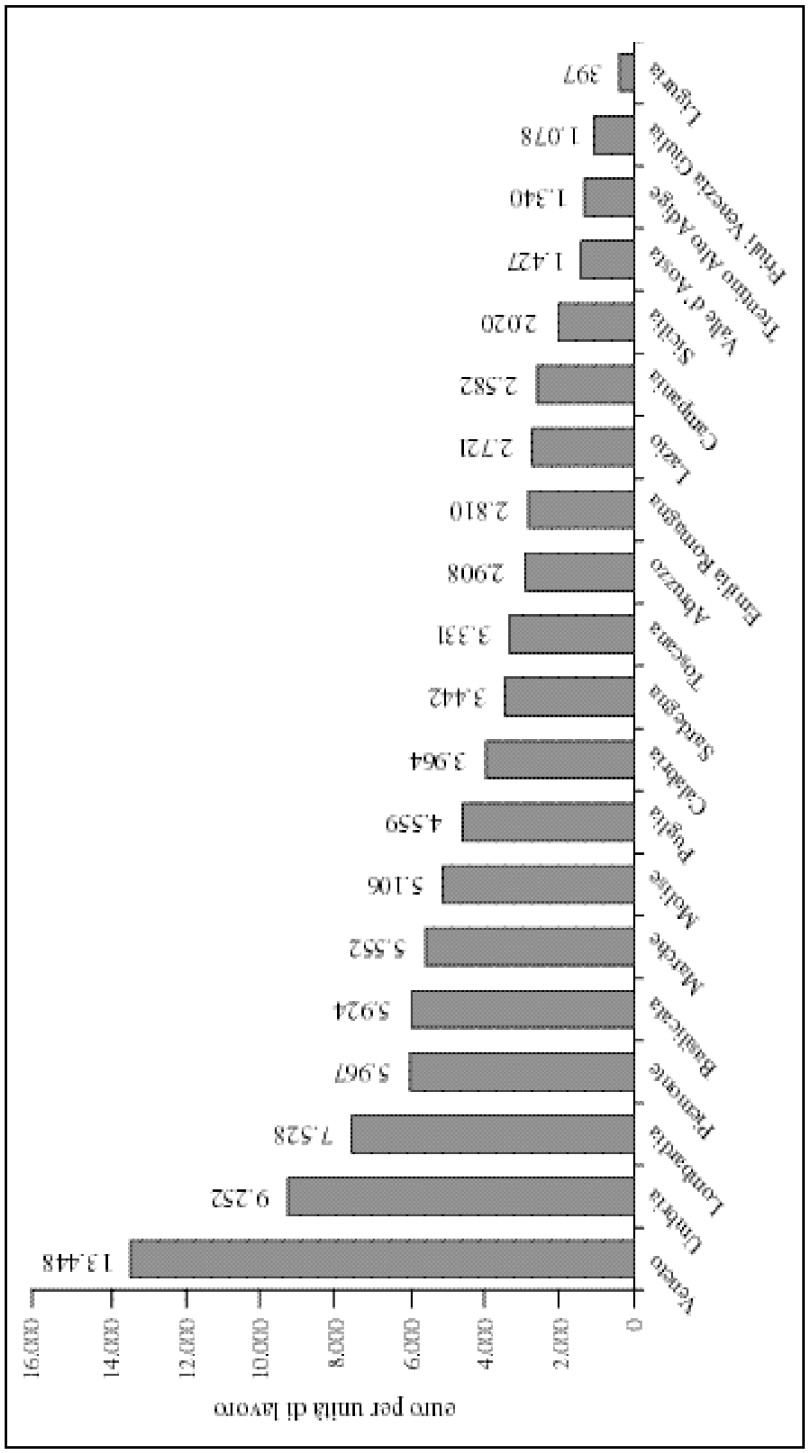
Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat e Agea.

FIGURA 7.2
Pagamenti diretti Pac per ettaro di superficie agricola utilizzata



Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat e Agea.

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



Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat e Agea.

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

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

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

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

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

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

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

TABELLA 7.7
Italia - Pagamenti diretti per Regione

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

* *8 = 2+3+4+5+6+7.*
Fonte: elaborazioni Procom Agr su dati Istat (1, 2, 3) e Agea (4).

TABELLA 7.8
Italia - Prelievi della modulazione per Regione

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

Fonte: Elaborazioni Procom Agr su dati Agea.

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

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

Fonte: elaborazioni Procom Agr.

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

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

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

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

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

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

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

7.5 Conclusioni

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

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

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

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

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

APPENDICE

I dati per l'analisi dei prelievi della modulazione

Le basi statistiche utilizzate nell'analisi provengono da elaborazioni del Gruppo di lavoro del Consiglio dell'Unione Europea (Consiglio europeo 2003a e 2003b) e dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea 2003a). Le due fonti vengono utilizzate, rispettivamente, per analizzare gli scenari a livello comunitario e a livello nazionale. I dati del Gruppo di lavoro del Consiglio sono stati diffusi al momento della presentazione delle proposte legislative del gennaio 2003, quindi prima che la riforma venisse ratificata. Nonostante ciò, tale base dati consente l'aggregazione degli importi erogati nelle fasce di modulazione previste dalla riforma Fischler, ma, a causa di alcune differenze nelle decisioni del compromesso finale, rappresenta una proiezione non del tutto accurata delle dimensioni del sostegno al 2007.

I dati nazionali di fonte Agea, elaborati nell'ottobre 2003, quando l'accordo era stato ratificato da tempo e i testi giuridici già pubblicati sulla Gazzetta ufficiale, sono invece in linea con il quadro normativo della riforma approvata. Ciò spiega le differenze, relative ai dati per l'Italia, che si riscontano tra le due fonti. Nonostante le proiezioni comunitarie non ricalchino esattamente le misure definitive, l'analisi è comunque utile per fornire indicazioni sulla distribuzione degli aiuti nell'Unione Europea e sulla dimensione di massima dei prelievi.

Anche nel caso delle elaborazioni Agea, va comunque precisato che le cifre analizzate rappresentano delle proiezioni al 2007, basate sui dati storici del triennio 2000-02. Diversamente dal caso del calcolo del pagamento unico, per il quale tale triennio rappresenta l'effettiva base di riferimento, i prelievi per la modulazione verranno calcolati sugli importi di aiuti realmente erogati. A riguardo, infine, va specificato che le scelte relative alle diverse opzioni di disaccoppiamento influenzeranno il quadro delle erogazioni: quanto più ci si orienterà verso un disaccoppiamento parziale tanto più le erogazioni saranno legate all'effettiva produzione, assumendo quindi maggiore variabilità potenziale. L'ipotesi di lavoro utilizzata nelle proiezioni di Agea, sulle quali si basano le valutazioni di questo capitolo, riguarda lo scenario di disaccoppiamento totale.

CAPITOLO 8

La condizionalità

8.1 LA PORTATA GENERALE DELLA CONDIZIONALITÀ

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

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

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

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

8.2 I contenuti specifici della condizionalità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELLA 8.2
Buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa)

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

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

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

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

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

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

8.3 Problemi di applicazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELLA 8.3
Tasso di sanzione (valori %)

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

** Minimo 15% nel caso l'infrazione sia limitata, non rilevante, non permanente.*
Fonte: Commissione europea 2004b.

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

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

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

8.4 Possibili effetti sulle aziende italiane

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.5 Possibili collegamenti con altri interventi di politica agraria

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

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

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

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

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

8.6 Un giudizio di sintesi

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO 10

Lo sviluppo rurale

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

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

10.1 La dotazione finanziaria e le procedure

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

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

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

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

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

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

(2) Vedi capitolo 7.

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

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

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

Fonte: Commissione europea.

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

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

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

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

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

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

Fonte: Mipaf.

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

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

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

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

10.2 Le nuove misure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.2.1 Rispetto delle norme

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

Le nuove misure previste hanno come obiettivi:

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

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

Per quanto riguarda le prime è importante sottolineare che:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.2.2 Benessere degli animali

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

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

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

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

10.2.3 Qualità alimentare

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.2.4 Il sistema di consulenza aziendale

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

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

TABELLA 10.4
Sistema di consulenza aziendale*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

misura.

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

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

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

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

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

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

10.3 Le modifiche alle misure esistenti

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

10.3.1 Giovani agricoltori

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

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

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

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

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

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

10.3.2 Le altre misure oggetto di modifica

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

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

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

b) Per la misura "formazione" è stato ampliato il campo di applicazione, inserendo tra i beneficiari non solo gli agricoltori ma anche le altre persone che partecipano all'attività agricola. Tale ampliamento va apprezzato per il fatto che tiene conto della complessità gestionale dell'azienda, della sua multifunzionalità e del lavoro di tutti coloro che vi si impegnano.

c) Per quanto riguarda la misura "indennità compensativa" è stato reso più elastico il calcolo del relativo importo. Infatti è possibile concedere indennità compensative superiori all'importo massimo di 200 €/ha, purché l'importo medio di tutte le indennità compensative concesse a livello di Psr non superi tale massimale. In casi debitamente giustificati, anche tale importo medio può essere aumentato fino a 250 €/ha. Tale possibilità rende molto più elastica ed efficace l'applicazione della misura, tenuto conto della sua importanza strategica per il mantenimento dell'attività agricola in zone svantaggiate e di montagna. Altrettanto interessante è la norma che permette la corresponsione dell'indennità compensativa nelle zone soggette a particolari vincoli ambientali fino a 200 €/ha, che può essere aumentata quando vi è una norma comunitaria che impone nuove restrizioni. In tal caso, l'indennità può essere concessa per cinque anni dall'introduzione del nuovo vincolo in misura decrescente a partire da 500 €/ha.

d) Per quanto concerne la misura "miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli", è molto importante l'introduzione tra i suoi obiettivi dello sviluppo e dell'applicazione di nuove tecnologie. Così com'è importante il fatto che, quando gli investimenti sono realizzati per conformarsi a nuove norme minime in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, il sostegno può essere concesso per queste finalità. In questo caso, le "piccole unità di trasformazione" possono usufruire di un periodo di proroga per conformarsi a tali nuove norme. Il concetto di "piccola unità di trasformazione" è fondamentale per lo sviluppo della filiera corta e per la piena operatività della nuova nozione di imprenditore agricolo, introdotta dalla legge di orientamento in agricoltura. Sarà importante definire la "piccola unità di

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

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

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

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

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