## LA PAC NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013: IL REGOLAMENTO (CE) N. 1290/2005 E IL REGOLAMENTO (CE) N. 1698/2005

La novità principale tra gli strumenti finanziari rivolti al settore agricolo consiste nell'istituzione, con il **Regolamento** (**CE**) **n.1290/2005** *relativo al finanziamento della politica agricola comune*, di due **fondi agricoli**: il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) destinato a finanziare le misure di mercato e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) per finanziare i programmi di sviluppo rurale, che sostituiscono il vecchio fondo strutturale FEOGA (in vigore dal 1964 al 2006). Il nuovo regime di sostegno per lo sviluppo rurale da parte del FEASR è contenuto nel **Regolamento** (**CE**) **n. 1698/2005** *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*, che modifica il Reg. 1783/2003 e abroga il regolamento n. 1257/1999. Il FEASR semplifica la politica di sviluppo rurale secondo la logica "un fondo-un programma" prevedendo un solo programma di sviluppo rurale che racchiude tutti gli interventi dei precedenti piani di sviluppo e l'approccio dei programmi LEADER.

La nuova politica di sviluppo rurale rafforza il contenuto strategico e lo sviluppo sostenibile delle zone rurali. Gli **obiettivi di sostegno allo sviluppo rurale** (art.4 del Reg. (CE) n. 1698/2005) sono:

- accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;
- valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;
- migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

La realizzazione di questi obiettivi deve avvenire attraverso quattro assi tematici:

- miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (asse I);
- miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (asse II);
- qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale (asse III);
- approccio Leader (asse IV).

Per quanto riguarda l'asse I gli obiettivi specifici sono quelli di:

- promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziamento umano attraverso misure volte alla formazione professionale e l'informazione; favorire l'insediamento di giovani agricoltori; incentivare il prepensionamento; sostenere l'avvio e la gestione dei servizi di consulenza aziendale (audit);
- ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione attraverso interventi di ammodernamento delle aziende agricole; migliorare e sviluppare le infrastrutture agricole; incrementare il valore economico delle foreste e accrescere il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali;

- migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli attraverso il rispetto delle norme, la partecipazione degli agricoltori a sistemi di qualità alimentare, potenziando la promozione e l'informazione sui prodotti di qualità.

Nell'ambito del miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (Asse II) bisogna perseguire un uso sostenibile sia dei terreni agricoli (attraverso la corresponsione di indennità compensative per le zone svantaggiate e di montagna; pagamenti agro-ambientali, benessere degli animali e investimenti non produttivi), sia delle superfici forestali (attraverso misure di imboschimento di terreni agricoli e non; primo impianto di sistemi agroforestali e pagamenti silvo-ambientali).

All'interno dell'Asse III gli obiettivi specifici riguardano: - la diversificazione dell'economia rurale verso attività non agricole, con il sostegno alla creazione e allo sviluppo di nuove imprese e incentivazioni alle attività turistiche; - il miglioramento della qualità della vita realizzabile attraverso la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale; - lo sviluppo dei servizi essenziali per la popolazione.

L'asse IV è dedicato all'attuazione del cosiddetto LEADER, che entra a pieno titolo a far parte dei Piani di Sviluppo Rurale. Le strategie di sviluppo locale territoriale destinate ai territori rurali si realizzano attraverso partenariato pubblico-privato sul piano locale («gruppi di azione locale»); un approccio dal basso verso l'alto, con gruppi di azione locale dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale, per il raggiungimento degli obiettivi di competitività, ambiente, diversificazione; la realizzazione di progetti di cooperazione (transnazionali ed intraterritoriali); un sostegno alla gestione dei GAL per la realizzazione di strategie di sviluppo locale e l'animazione del territorio.

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 semplifica l'architettura programmatica attraverso la definizione degli **Orientamenti strategici comunitari (OSC)** per la politica di sviluppo rurale, da cui emergono l'insieme delle priorità strategiche a valenza territoriale. Agli OSC segue il **Piano Strategico Nazionale (PSN)**, elaborato da ciascuno Stato membro, che riprende i contenuti e gli obiettivi dettati dagli OSC, costituendo un quadro di riferimento per tutti i Programmi di sviluppo rurale (PSR) regionali. Infine, seguono i **Piani di Sviluppo Rurale (PSR)** predisposti a livello regionale o interregionale, che rappresentano l'unico strumento di programmazione dello sviluppo rurale, in ottemperanza al principio *one fund, one programme*.

La predisposizione dei PSR tiene in considerazione diversi elementi: analisi SWOT della situazione e la strategia per affrontarla, le priorità, gli impatti, l'efficacia ed efficienza del programma, la complementarietà con il I pilastro e la politica di coesione, il sistema di controllo e valutazione.

Una volta messi a punto il quadro giuridico e gli strumenti della programmazione dello sviluppo rurale, si apre la fase in cui le Regioni iniziano ad emanare i bandi.

#### IL REGOLAMENTO (CE) N. 1234/2007 (REGOLAMENTO UNICO OCM)

Dal punto di vista tecnico-normativo i 21 regolamenti delle OCM verranno unificati in un'unica OCM, ossia un insieme unico di norme armonizzate per tutti gli interventi e i meccanismi esistenti, attraverso l'emanazione del **Regolamento** (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli. Il percorso legislativo che ha istituito l'OCM UNICA si è inserito all'interno del processo di semplificazione della PAC, "Semplificazione e migliore regolamentazione per la Politica agricola comune, che ha preso avvio nel 2006. Questo piano di semplificazione aveva il preciso scopo di eliminare le disposizioni normative inutili o superate, riunire le OCM esistenti in un'unica OCM, ridurre gli oneri amministrativi a carico degli agricoltori.

Dal 1° gennaio 2008, le precedenti 21 OCM sono state soppresse anche se l'entrata in vigore del nuovo regolamento è stata graduale per alcuni settori prevedendo un periodo transitorio. Oltre alla mera semplificazione tecnica è stata modificata radicalmente la struttura degli interventi di mercato della PAC (Primo pilastro). Tra il 1962 ed il 1970 erano state create ventuno organizzazioni comuni di mercato (OCM), ciascuna retta da un regolamento di base. La maggior parte dei regolamenti di base presentava una struttura identica e aveva numerose disposizioni in comune. Fino alla riforma Fischler del 2003, le ventuno OCM avevano una struttura comune, ma con strumenti di politica agraria profondamente diversi.

Ogni settore produttivo aveva uno specifico sistema di sostegno:

- pagamenti ad ettaro per i seminativi, il riso e le leguminose da granella;
- pagamenti a capo per le carni bovine e per le carni ovicaprine;
- aiuti alla produzione per il tabacco, l'olio di oliva e l'ortofrutta destinata alla trasformazione;
- aiuti alla trasformazione nel settore dei foraggi essiccati;
- sostegni di prezzo nel settore del latte, dello zucchero e del vino.

Con il disaccoppiamento e l'adozione del regolamento (CE) n.1782/2003, la maggior parte dei sostegni specifici di ogni settore sono confluiti nel regime di pagamento unico (RPU), smantellando i meccanismi di intervento, lasciando alle OCM la regolazione degli scambi con i Paesi terzi e le disposizioni generali, oltre ad un certo numero di norme relative al mercato interno.

Le OCM interessate rappresentavano circa il 90% della produzione agricola: sementi, cereali, riso, foraggi essiccati, tabacco, lino e canapa, luppolo, ortofrutticoli freschi e trasformati, banane, vino, olio d'oliva e olive da tavola, barbabietole da zucchero, floricoltura, prodotti lattiero-caseari, uova e pollame, carni bovine, carni suine, carni ovine e caprine.

Inizialmente sono rimaste fuori le OCM specifiche in fase di riforma, ortofrutta e vino. Le disposizioni di tali OCM saranno incorporate nell'OCM Unica soltanto una volta entrate in vigore le rispettive riforme. Il 14 aprile 2008 è stato emanato il Reg. (CE) n.361/2008 che ha abrogato i regolamenti specifici sull'OCM ortofrutta, facendoli confluire nel nuovo Regolamento (CE) n. 1234/2007. La riforma dell'OCM del settore vitivinicolo ha avuto attuazione con il Regolamento (CE) n. 555/2008. Dal 1° agosto 2009 sono entrati in vigore i Regolamenti (CE) 436/2009, 606/2009 e 607/2009 riguardanti le pratiche enologiche, le indicazioni geografiche e l'etichettatura dei prodotti vitivinicoli. Il regolamento (CE) n. 479/2008 è stato successivamente abrogato dal regolamento n.491/09 che ha di fatto inserito l'OCM vino nell'OCM Unica.

I prezzi di riferimento e di intervento sono fissati nell'OCM unica allo stesso livello dei prezzi previsti nei regolamenti di base soppressi e/o incorporati, rappresentando una sorta di rete di sicurezza che assicura il livello minimo di garanzia in situazioni di gravi crisi di mercato.

Tra gli strumenti per la regolazione del mercato interno, l'OCM unica contempla una serie di misure speciali e specifiche per i diversi settori produttivi e misure eccezionali di sostegno al mercato qualora si verifichino gravi perturbazioni legate ad una perdita di fiducia del consumatore, a causa dell'esistenza di rischi per la saluta pubblica o animale. Per le produzioni vegetali, le misure speciali sono previste nel settore dei cereali, del riso e dello zucchero. Altre misure speciali che la Commissione può adottare riguardano una serie di iniziative per facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato: misure dirette a migliorare la qualità; misure dirette a promuovere una migliore organizzazione della produzione, della trasformazione e della commercializzazione; misure intese ad agevolare l'accertamento dell'andamento dei prezzi sul mercato; misure intese a consentire l'elaborazione di previsioni a breve e a lungo termine tramite la conoscenza dei mezzi di produzione impiegati.

Tra gli strumenti per la gestione del mercato interno sono presenti norme relative agli interventi indiretti, volti a concentrare l'offerta e a migliorare il rapporto fra produttori e primi acquirenti, attraverso la promozione delle **Organizzazioni dei Produttori (OP) e delle organizzazioni interprofessionali (OI)**, regolamentate nell'ambito dell'OCM unica in tutti i settori.

In sostanza l'OCM Unica:

• favorisce un maggiore orientamento al mercato delle agricolture e degli agricoltori, in un contesto di crescente competizione internazionale, attraverso gli strumenti che opereranno insieme ai pagamenti diretti e agli strumenti per la gestione del rischio previsti dal nuovo sviluppo rurale, fornendo, tuttavia, una rete di sicurezza agli stessi agricoltori europei, che devono operare in presenza di crescenti incertezze di mercato.

# L'HEALTH CHECK DELLA PAC E LE NUOVE SFIDE DELLO SVILUPPO RURALE (REG. (CE) N. 72/2009, REG. (CE) N. 73/2009, REG. (CE) N. 74/2009)

L'Health Check della PAC è stato un'operazione di verifica e di aggiustamento di metà percorso volta a completare la riforma Fischler del 2003 e consolidare gli aspetti normativi delle politiche agricole fino al 2013. L'accordo è stato raggiunto il 20 novembre 2008, dopo discussioni e riflessioni su un documento presentato dalla Commissione europea nel maggio del 2008, e reso attuativo attraverso tre regolamenti: il **Reg.** (**Ce**) **n.72/2009** che modifica, tra gli altri, il reg. 1234/2007 sull'OCM unica, il **Reg.** (**Ce**) **n.73/2009** sui regimi di sostegno, che sostituisce il cosiddetto regolamento orizzontale (Reg.(Ce) n. 1782/2003) e il **Reg.** (**Ce**) **n.74/2009** che modifica il reg. 1698/2005 sullo sviluppo rurale.

La semplificazione rappresenta il filo conduttore che accumuna le decisioni adottate dalla Commissione: infatti se da un parte si procede nella direzione di una completa applicazione del principio del disaccoppiamento totale, dall'altra c'è una forte riduzione delle altre forme di sostegno (quote alla produzione, diritti di impianto o set aside) quasi a voler uniformare i diversi interventi e individuare un'OCM comune a più settori.

#### Temi delle riforme Health Check introdotte con il Reg. (Ce) 73/2009 (Pagamenti diretti).

Nell'ambito dell'assegnazione dei titoli all'aiuto, gli Stati membri potevano decidere se mantenere *lo status quo*, ovvero mantenere lo stesso valore e la stessa distribuzione dei titoli fino al 2013, oppure passare ad un aiuto più uniforme attraverso due diversi strumenti: **la regionalizzazione e il riavvicinamento.** 

La **regionalizzazione** consiste nella possibilità di ridistribuire i pagamenti diretti non in funzione dei diritti storici, ma in funzione del criterio di omogeneità territoriale in modo che i produttori di una certa regione ricevano tutti lo stesso compenso per ettaro, indipendentemente dai contributi percepiti nel periodo di riferimento.

Il **riavvicinamento** consente di ridurre le differenze nel valore dei titoli operando una redistribuzione da quelli di valore più alto verso quelli di valore più basso. Sono interessati da tale misura tutti i possessori di titoli che possono essere:

- i beneficiari storici nel caso in cui lo Stato membro adotta meccanismi classici di redistribuzione;
- tutti gli agricoltori le cui aziende ricadono nella regione interessata, se lo Stato membro applica la regionalizzazione.

Il riavvicinamento, inoltre, può consentire di livellare il valore dei titoli sia all'interno della stessa regione sia a livello nazionale, a seconda dell'ambito geografico di riferimento prescelto, per quei Paesi che hanno adottato modelli ibridi di regionalizzazione. La suddivisione del massimale deve

avvenire individuando le regioni con criteri oggettivi non discriminatori e ripartendo il massimale in funzione dei criteri individuati. Addirittura è prevista la possibilità, non contemplata nella riforma Fischler, di considerare uno Stato come un'unica regione.

L'Italia ha deciso di mantenere lo *status quo* fino al 2013.

Per quanto riguarda l'applicazione del disaccoppiamento totale, è prevista una **graduale eliminazione di tutte le forme di disaccoppiamento parziale ed ibride**; le uniche eccezioni che prevedono aiuti accoppiati sono i premi corrisposti agli allevatori di vacche nutrici, accoppiati al 100%, quelli per gli ovi-caprini, accoppiati al 50% e le misure di sostegno supplementare previste dall'art.68. Aiuti parzialmente accoppiati rimangono anche per i prodotti ortofrutticoli destinati alla trasformazione (pomodoro da industria fino al 100% fino al 2011; altri ortofrutticoli fino al 100% se limitato al 2010 o fino al 75% se realizzato fino al 2012) e vengono introdotte delle nuove misure temporanee solo per le fibre di canapa.

Per tutti gli altri settori è prevista l'eliminazione di tutti gli aiuti accoppiati:

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

Nelle proposte iniziali della Commissione era previsto un aumento del 2% annuo dal 2010 al 2013 per la **modulazione obbligatoria**. Percentuale da sommare al 5% già previsto dalla riforma Fischler del 2003, con una modulazione complessiva del 13% nel 2013 e il mantenimento della franchigia per gli aiuti inferiori ai 5000 euro. L'art 7 del reg. (Ce) 73/2009 stabilisce che tutti gli importi dei pagamenti diretti che superano i 5.000 euro, da erogare annualmente agli agricoltori, devono essere ridotti progressivamente dal 7% nel 2009 al 10% nel 2012. Queste percentuali devono essere incrementate di quattro punti percentuali per gli importi che superano 300.000 euro.

Le risorse derivanti dall'applicazione della modulazione dinamica spettano allo Stato membro nel quale sono state raccolte, e devono essere indirizzate alle misure previste dalla programmazione dello sviluppo rurale, finanziate con il FEASR in attuazione del reg. (CE) n.1698/2005.

La riforma dell'Health Check prevede una nuova modalità di sostegno, denominato **sostegno specifico**, previsto dall'articolo 68 del Reg. (Ce) 73/2009, che sostituisce i "pagamenti supplementari" dell'ex art. 69 del Reg. (Ce) 1782/2003. Per **sostegno specifico** si intende tutta una serie di pagamenti speciali, previsti dall'art.69 del reg.(Ce) n. 1782/2003, che sono stati rivisti in sede di Health Check e si ritrovano negli articoli dal 68 al 71 del reg. (Ce) n.73/2009. Le misure di sostegno specifico sono state potenziate e ampliate rispetto ai pagamenti speciali dell'art.69 per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli, sensibilizzare gli Stati membri verso problemi

di carattere ambientale. Rispetto all'art 69, il sostegno specifico è caratterizzato da una maggiore flessibilità in quanto non presenta vincoli settoriali e le risorse possono essere spese anche in settori diversi da quelli nelle quali le stesse sono state prelevate. L'applicazione delle misure di sostegno specifico è facoltativa per ciascuno Stato membro e prevede il finanziamento di tali misure con un taglio del 10% degli aiuti diretti. Gli Stati membri possono sostenere cinque diverse tipologie di misure:

- misure a sostegno di tipi specifici di agricoltura finanziabili attraverso pagamenti annuali a vantaggio di miglioramenti dell'ambiente, della qualità, della commercializzazione dei prodotti agricoli, del benessere animale, a favore di specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi;
- pagamenti accoppiati in zone vulnerabili corrisposti a capo di bestiame o ad ettaro di foraggere come compensazione degli svantaggi specifici per agricoltori nei settori del latte, della carne bovina, della carne ovi-caprina e del riso che operano in zone vulnerabili (aree montane e svantaggiate) o per tipi di aziende vulnerabili dal punto di vista economico nei medesimi settori;
- aumento del valore dei titoli per evitare l'abbandono e per programmi di ristrutturazione e/o sviluppo;
- assicurazioni sul raccolto che coprano i rischi di calamità naturali.

Infine, la **condizionalità viene riconfermata**, cercando allo stesso tempo un sistema di sostegno al settore agricolo più semplice da un punto di vista amministrativo e più efficace nell'integrazione del reddito.

#### Temi delle riforme Health Check introdotte con il Reg. (Ce) 72/2009 (Interventi di mercato).

Nell'ambito degli Interventi di mercato (OCM), le principali novità introdotte con il Reg. (Ce) n.72/2009 hanno riguardato lo smantellamento definitivo delle misure più distorsive della vecchia PAC. La novità più rilevante riguarda l'**abolizione delle quote latte** a partire dalla campagna 2014/2015 (31 marzo 2015), per accompagnare questo cambiamento epocale si è incrementata la quota produttiva di ciascuno Stato membro dell'1% all'anno per cinque campagne produttive (da quella del 2009/2010 a quella del 2013/2014) determinando così un incremento complessivo del 5%. L'unica eccezione riguarda l'Italia che può aumentare del 5% la sua quota di produzione già a partire dalla campagna 2009/2010. Per evitare eccessivi sforamenti dalle quote nazionali sono state inasprite le sanzioni per chi eccede la sua quota: per le prime due campagne successive all'accordo (2009/2010 e 2010/2011) è previsto un aumento del 50% rispetto al prelievo base per eccedenze superiori al 6%.

È stata confermata anche l'**abolizione del set aside obbligatorio** come strumento di controllo della produzione, demandando al rispetto delle norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali ed alle misure del secondo pilastro il compito di assicurare il mantenimento degli effetti ambientali. Per il settore "cereali" la riforma ha previsto la soppressione del regime di intervento per il frumento duro, rimanendo invariato quello del per il frumento tenero. Per i foraggi, lino e canapa l'aiuto alla trasformazione sarà soppresso a partire dal 2012. I sussidi (o restituzioni) all'esportazione saranno eliminati entro il 2013.

### Temi delle riforme Health Check introdotte con il Reg. (Ce) 74/2009 (Sviluppo rurale).

La definizione dei nuovi obiettivi dello sviluppo rurale è avvenuta contestualmente alle soluzioni individuate sul fronte del Primo pilastro. Nel documento finale dell'Health Check si ritrovano sia indirizzi strategici che indirizzi cogenti. I primi riguardano le cosiddette nuove sfide che l'Unione europea deve affrontare in termini di cambiamento climatico, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, conservazione della biodiversità. Per questi obiettivi tuttavia non è stata prevista l'introduzione nei Piani di sviluppo rurale. Gli indirizzi cogenti rappresentano una serie di nuove misure previste per il raggiungimento di obiettivi transitori, di breve durata, riguardanti l'accompagnamento del settore lattiero-caseario; innovazione in discipline specifiche (non chiaro se ci riferisca alle nuove sfide o ad altro); cooperazione per nuovi prodotti, nuovi processi e nuove tecnologie nel settore agricolo e forestale. Gli Stati membri dovranno introdurre nei propri PSR le nuove sfide e le altre nuove misure previste entro la fine del 2009 in modo che esse possano essere attivate dall'inizio del 2010.