



**Quaderni
di
Europe Direct
Veneto**

**Lo stato dei negoziati agricoli
nel Doha Round del WTO (2009)**

11



INDICE

Presentazione	5
1 Introduzione	6
2 Analisi della Health Check	8
2.1 Obiettivi della Health Ceck	8
2.2 Contenuti della Health Ceck	9
3 Applicazioni della Health Ceck in Italia	13
3.1 Misure di mercato	13
3.2 Sistema dei pagamenti diretti	13
4 La PAC dopo il 2013	21
Bibliografia	27



PRESENTAZIONE



Europe Direct Veneto, lo sportello europeo di Veneto Agricoltura, ormai da anni tiene "monitorata" l'evoluzione e la trasformazione della Politica Agricola Comune (PAC).

Lo fa costantemente attraverso le pagine del quindicinale Veneto Agricoltura Europa, lo fa periodicamente con la pubblicazione di dossier di approfondimento e l'organizzazione di seminari e convegni – ultimo in ordine di tempo quel-

lo tenutosi a Legnaro (Pd) nel mese di novembre 2009, dedicato proprio alla crisi della PAC e dell'agricoltura in generale -, lo ha fatto in passato con la pubblicazione di due Quaderni della presente Collana dedicati alla Revisione di Medio Termine della PAC (2004) e alle ricadute della PAC riformata sull'agricoltura europea, nazionale e veneta (2007).

Ora, è giunto il momento di fare il punto su altri due importanti aspetti della politica agricola europea: le implicazioni per il settore primario derivanti dalla Health Check, l'ultima riforma attuata da Bruxelles nel mese di novembre 2008; e il futuro della stessa PAC dopo il 2013, anno in cui si concluderà il periodo di programmazione finanziaria iniziato nel 2007.

Partendo dal fatto che la sfida "perenne" della PAC è quella di dover costantemente giustificare la sua stessa esistenza e che ormai da tempo gli addetti ai lavori si stanno chiedendo a quanto ammonteranno le risorse di bilancio per l'agricoltura europea dopo il 2013, si può facilmente comprendere l'attualità, l'importanza e l'utilità per i nostri agricoltori delle tematiche trattate nel presente Quaderno.

Paolo Pizzolato

*Amministratore Unico
di Veneto Agricoltura*

1. INTRODUZIONE

L'Unione Europea con la riforma della Politica Agricola Comune (PAC), adottata nel 1992 e nota come riforma Mc Sharry, ha introdotto un cambiamento radicale, sia degli obiettivi della politica economica del settore, sia degli strumenti attuativi della stessa. Il raggiungimento di un più elevato livello di benessere per gli agricoltori e i consumatori europei continua ad essere il principale obiettivo da conseguire, ma questo va ricercato non all'interno di un mercato chiuso, come è stato sino al 1992, ma in un mercato aperto, dove gli imprenditori devono potersi confrontare con la concorrenza internazionale. Anche la ricerca di un reddito adeguato e stabile per gli agricoltori continua ad essere un obiettivo, ma questo risultato è meno scontato e dipende in misura rilevante dalle capacità competitive delle imprese.

Rispetto agli interessi precisi degli agricoltori, nella nuova prospettiva viene rafforzato il ruolo del consumatore, che deve trovare prodotti idonei a prezzi convenienti, come pure del cittadino contribuente che, in cambio del sostegno finanziario alla politica comune, deve poter ottenere alimenti sicuri

dal punto di vista igienico sanitario oltre che di qualità, il mantenimento degli ecosistemi naturali, dell'ambiente agricolo, forestale e più in generale del territorio rurale, ovvero del cosiddetto modello di agricoltura multifunzionale.

Questo indirizzo è stato consolidato con le successive riforme, da Agenda 2000 alla riforma di Medio Termine (Reg. CE 1782/2003) alla riforma dei fondi per lo sviluppo rurale (Reg. CE 2183/2005). La revisione dello stato di salute della PAC, meglio nota come Health Check (Reg. CE 72/2009; Reg. CE 73/2009; Reg. CE 74/2009; Decisione 2009/61/CE del Consiglio), aggiunge un ulteriore tassello a questo disegno. Gli interventi previsti dalla revisione sono infatti in linea con l'impianto dei precedenti provvedimenti, ovvero rafforzare la capacità competitiva delle imprese agricole comunitarie sul mercato e al tempo stesso sostenere il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, nella prospettiva, sia della sostenibilità ambientale, sia dello sviluppo economico e sociale delle aree rurali. Questa decisione si muove nella convinzione della capacità del mercato nel guidare le scelte delle imprese su cosa, come e quanto

produrre, in modo ottimale sia in termini di efficienza che di efficacia.

In questo quadro l'intervento pubblico perde di importanza nelle scelte produttive dei beni destinati ad uso privato, cioè dei beni alimentari, mentre assume rilevanza ai fini della produzione dei cosiddetti beni e servizi pubblici ottenuti attraverso la multifunzionalità. La soluzione adottata dall'Unione Europea con l'Health Check si muove all'interno di questa cornice e fa riferimento ad un quadro economico ottimistico per quanto riguarda lo sviluppo della domanda dei beni alimentari che non prevedeva le difficoltà avvenute nell'economia mondiale dopo il fallimento della Lehman Brothers.

Nell'attuale fase economica

questi provvedimenti non risultano quindi pienamente capaci di rispondere a tutte le istanze, comprese quelle prodottesi con la crisi dei mercati. A questo dovrebbe servire il programma di politica agricola che allo stato attuale è solo accennato e che riguarderà il periodo 2013 - 2020.

Questo programma dovrà innanzitutto porsi il problema della rilevanza strategica del settore primario per l'economia europea, definire i nuovi obiettivi, chiarire i contorni finanziari nonché gli strumenti che dovranno essere adottati per assicurare lo sviluppo dell'agricoltura europea. Dalla discussione in atto sembra delinearsi un nuovo volto della PAC molto diverso da quello sino ad ora conosciuto.

2. ANALISI DELLA HEALTH CHECK

La valutazione dello stato di salute della PAC è stata un'operazione di verifica, modifica e aggiustamento delle misure contenute nella riforma Fischler del 2003. Tale intervento si è reso necessario, da un lato, per allineare il settore agricolo alle evoluzioni del mercato e, dall'altro, per prepararlo ad affrontare le nuove sfide quali l'adattamento ai cambiamenti climatici e mitigazione dei relativi effetti, lo sviluppo delle energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche e la salvaguardia della biodiversità.

2.1 - Obiettivi della Health Check

La Health Check si propone di raggiungere tre obiettivi principali:

- a) rendere il regime di pagamento unico più efficace, più efficiente e più semplice;
- b) adattare gli strumenti di sostegno ai mercati sempre più globalizzati e ad una Ue a 27;
- c) affrontare nuove tematiche quali i biocarburanti, i cambiamenti climatici, la gestione delle acque e la difesa della biodiversità.

In particolare la Health Check mira a:

- completare il processo di di-

saccoppiamento e quindi sostituire le misure di mercato ritenute distorsive, come le misure di sostegno e di stabilizzazione dei prezzi e di controllo dell'offerta, con il sistema del pagamento unico più efficace, efficiente e più semplice da applicare, anche nei settori nei quali questa modalità non era stata prevista;

- adattare gli interventi della PAC tenendo conto anche delle specifiche esigenze nazionali e regionali, al fine di permettere all'agricoltore di cogliere meglio le opportunità offerte dal mercato;

- preparare l'agricoltura europea ad affrontare le nuove sfide, quali i cambiamenti climatici, lo sviluppo delle bioenergie, la tutela e salvaguardia delle risorse idriche e la conservazione della biodiversità, che diventeranno determinanti dopo il 2013.

La Health Check non rappresenta quindi una semplice revisione, ma un completamento del processo di riforma avviato nel 2003 con il regolamento orizzontale sugli aiuti diretti in agricoltura (Reg. CE 1782/2003) per passare al Reg. CE n 1698 /2005 sul sostegno allo sviluppo rurale e al successivo Reg. CE 1234/2007 sull'Organizzazione

Comune dei Mercati (OCM) agricoli. Le misure presentate hanno una validità quinquennale, fino alla conclusione del periodo di programmazione 2007 - 2013.

2.2 - I contenuti della Health Check

Regionalizzazione del Pagamento Unico Aziendale (PUA)

Le modifiche del Reg. CE 1782/2003 hanno interessato il sistema dei pagamenti diretti. Con l'Health Check i Paesi europei possono riconoscere agli agricoltori un pagamento unico calcolato con modalità diverse rispetto agli importi stabiliti su base storica. Gli stati membri hanno quattro possibilità: mantenere lo status-quo; "ravvicinamento" dei pagamenti storici, ossia avvicinare il valore dei titoli attualmente assegnati ai detentori; applicare la "regionalizzazione parziale" prevedendo un valore unitario omogeneo dei titoli in una determinata zona a tutti gli agricoltori, anche a coloro che attualmente non li possiedono; infine, applicare quest'ultima modalità attraverso il ravvicinamento dei valori tra importi maggiori e minori in una sorta di "regionalizzazione ibrida".

La regionalizzazione potrà riguardare al massimo il 50% della dotazione finanziaria a disposizione di ogni Stato membro. Altre modifiche riguardano il requisito minimo per il sostegno che può essere effettuato scegliendo tra una soglia minima di 250 euro o la conduzione di almeno un ettaro di superficie coltivata.

Anche la condizionalità è stata rafforzata con l'aggiunta di nuovi elementi nella lista delle buone pratiche agronomiche e ambientali, considerando anche aspetti della gestione dell'acqua, il mantenimento del paesaggio e la cura del patrimonio boschivo.

Disaccoppiamento

Prosegue l'evoluzione verso il disaccoppiamento totale degli aiuti che dal 2010 sarà applicato anche ai settori dei seminativi, delle sementi, del luppolo, al premio qualità per il grano duro, al riso, alle colture proteiche e alla frutta in guscio. Eccezioni sono state comunque riservate alla zootecnia, riconoscendo la possibilità per gli Stati membri di mantenere accoppiato il premio nel settore della zootecnia estensiva in particolare per quanto riguarda le vacche nutrici e gli ovicaprini.

Con la revisione dell'art. 69 del regolamento che diventa art. 68 gli Stati membri dispongono di maggiori risorse finanziarie da gestire in maniera autonoma per interventi mirati a favore di regioni o comparti che risultano svantaggiati dal punto di vista economico o ambientale.

Abolizione del set-aside e delle quote latte, smantellamento dei regimi di intervento

Riguardo il Reg. CE 1234/2007 sulle OCM, le modifiche riguardano l'abolizione del set-aside, dei regimi di intervento basati su prezzi minimi garantiti, dei sussidi all'export, dell'interven-

to delle carni suine oltre al congelamento dei ritiri per il grano duro e i cereali foraggieri (mais, orzo e sorgo), l'abolizione dello stoccaggio privato ai formaggi e, infine, un limite all'intervento a favore del grano tenero panificabile (3.000.000 tons), per il latte scremato in polvere (109.000 tons) e per il burro (30.000 tons).

Cambiamenti più significativi riguardano invece il settore delle quote latte.

Le misure adottate prevedono un aumento delle quote latte dell'1% annuo a cui segue una loro completa eliminazione il 1° aprile 2015.

Il processo di graduale uscita della produzione lattiera verrà effettuato con modalità differenziata in relazione ai rapporti produzione-consumo di ciascun Paese.

Rafforzamento della modulazione

La modulazione prevista dal Reg. CE 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale, e che consiste nel trasferimento delle risorse dagli interventi di mercato (cosiddetto I° pilastro della PAC) allo sviluppo rurale

(II° pilastro), viene modificata in ordine, sia all'entità degli importi disponibili sia nell'impiego dei fondi recuperati. In particolare essa viene destinata a rafforzare le misure legate alle già ricordate nuove sfide come il cambiamento climatico, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche e la salvaguardia della biodiversità.

La quota trasferita con la modulazione sarà progressiva e più elevata per i beneficiari che percepiscono maggiori importi di pagamenti diretti, con aliquote crescenti nel corso del quadriennio passando dal 5% al 10%. Dalla modulazione rimangono escluse le aziende che ricevono un finanziamento annuo inferiore ai 5.000 euro. Per i beneficiari che percepiranno pagamenti di ammontare superiore a 300.000 euro vi sarà un ulteriore taglio del 4% per la quota di pagamento eccedente tale limite.

I fondi derivanti dall'aumento della modulazione rimarranno a disposizione dello stato membro e potranno essere utilizzati per il cofinanziamento degli interventi a favore dello sviluppo rurale con aliquote del 75%.

Tab. 1 – Quote di trasferimento previste con la modulazione

Limiti	2008	2009	2010	2011	2012
0-5.000	0%	0%	0%	0%	0%
5.000-99.999	5%	7% (2%)	9% (4%)	11% (6%)	13% (8%)
100.000-199.999	5%	10% (5%)	12% (7%)	14% (9%)	16% (11%)
200.00-299.999	5%	13% (8%)	15% (10%)	17% (12%)	20% (15%)
Oltre 300.000	5%	16% (11%)	18% (13%)	20% (15%)	22% (17%)

La proposta di porre un tetto massimo ai finanziamenti ricevibili, il cosiddetto *capping*, non è stata accettata invece per l'opposizione di alcuni Paesi quali la Germania, il Regno Unito, la Repubblica Ceca e l'Ungheria.

In sintesi la modulazione prevede:

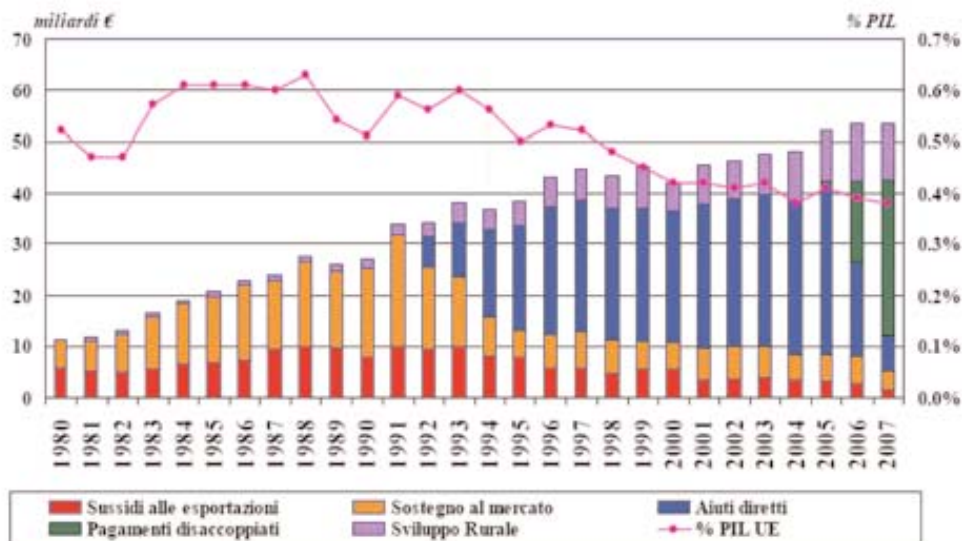
- i trasferimenti dal I° al II° pilastro passano dal 5 al 13% a regime;
- aumenti addizionali del 2% per anno dal 2009;

- prelievo supplementare per le aziende con oltre 300.000 euro di aiuti.

Viene, infine, data la possibilità agli Stati membri di ridefinire la qualifica professionale del beneficiario.

Attraverso l'intervento sulla modulazione, l'Unione Europea oltre a rendere più efficace la PAC si propone anche di mantenere la spesa agricola entro un quadro di coerenza finanziaria (vedi fig. 1) compreso tra il 0,5 - 0,6% del Pil.

Fig. 1 - Andamento della spesa della PAC dal 1980 al 2007



Tab. 2 - Quadro riassuntivo degli ambiti di intervento della Health Check

Ambiti di intervento	Nuovi Obbiettivi	Modifica degli Strumenti	Reg. modificato
Pagamenti diretti	Pagamento unico più efficace, efficiente e semplice	<ul style="list-style-type: none">- Pagamento forfetario- Disaccoppiamento totale- Limiti minimi ai pagamenti- Nuovo art. 68	Reg. CE 1982/2003
Interventi di mercato	Maggiore orientamento al mercato	<ul style="list-style-type: none">- Abolizione quote latte- Abolizione set aside- Smantellamento regimi di intervento	Reg. Ce 1234/2007
Sviluppo rurale	Rafforzare lo sviluppo rurale per rispondere alle nuove sfide	<ul style="list-style-type: none">- Modulazione obbligatoria- Nuove sfide in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità	Reg. CE 1698/2005

3. APPLICAZIONE DELLA HEALTH CHECK IN ITALIA

Considerato il quadro comunitario relativo alle decisioni sulla Health Check e viste le decisioni assunte dal nostro Paese in ordine alla sua applicazione, il quadro analitico degli interventi appare il seguente

3.1 - Misure di mercato

Abolizione del set aside

A partire dal 2009, l'obbligo del set-aside è stato abolito anche nel nostro Paese. Questa misura si propone di aumentare le produzioni agricole e quindi di accrescere le scorte strategiche. I benefici ambientali del set aside vengono compensati dal rafforzamento della condizionalità, che vincola il rispetto di standard ambientali al Pagamento Unico Aziendale. In particolare, queste misure diventano obbligatorie per tutti i produttori che ricevono un pagamento disaccoppiato. Tale scelta dovrebbe risultare più efficace sia in termini di conservazione della biodiversità, sia per quanto riguarda la gestione sostenibile delle risorse idriche e per la promozione di pratiche agricole più virtuose.

Eliminazione delle quote latte

A differenza degli altri Stati membri, all'Italia è stato rico-

nosciuto un aumento di quota complessiva pari a 539.000 tons. Tale aumento consente alle aziende italiane di assorbire le eccedenze produttive evitando il pagamento del prelievo nelle prossime campagne.

L'Italia ha ottenuto, inoltre, un aggiustamento nel calcolo del tenore della materia grassa che permette il recupero di ulteriori 80.000 tons di quota.

L'abolizione del regime delle quote comporterà però nuove criticità nel settore lattiero-caseario in modo particolare nelle aree svantaggiate. Al fine di limitare i problemi della transizione verso il mercato sono stati finanziati, nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale, una serie di interventi che hanno l'obiettivo, da un lato, di migliorare la competitività del settore lattiero-caseario e, dall'altro, di sostenere le esternalità positive come il mantenimento dei prati e pascoli nelle zone svantaggiate.

3.2 - Sistema dei pagamenti diretti

Disaccoppiamento

Entro il 2012, con la Health Check verrà completato il processo di disaccoppiamento, ad eccezione dei pagamenti sup-

plementari dell'art. 68 ex art. 69. In pratica, il nuovo assetto della Health Check prevede per il nostro Paese una serie di interventi:

- abolizione dell'aiuto alle colture energetiche di 45 euro/ettaro dal 2010, senza essere integrato nel pagamento unico aziendale. Tale scelta produttiva sarà infatti compensata dall'aumento della domanda di biocarburanti e biomasse derivante dalle politiche a favore delle fonti energetiche rinnovabili.

- saranno disaccoppiati e integrati nel regime di pagamento unico, in base agli aiuti diretti percepiti nel periodo di riferimento 2005-2008, il premio alla qualità del grano duro, il premio per le colture proteiche, l'aiuto specifico per il riso, il pagamento per la frutta in guscio, l'aiuto per le sementi e l'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati secondo la tempistica riportata nella tabella che segue.

Tab. 3 - Pagamenti accoppiati nel 2009

Pagamenti accoppiati	Importo attuale	Dopo Health Check
Premio alla qualità del grano duro	40,00 euro/ettaro	Disaccoppiato dal 2010
Premio per le colture proteiche (fave, favette, pisello proteico, lupini)	55,57 euro/ettaro	Disaccoppiato dal 2012
Aiuto specifico per il riso	453,00 euro/ettaro	Disaccoppiato dal 2012
Pagamento per la frutta in guscio	241,50 euro/ettaro	Disaccoppiato dal 2012. Rimane la possibilità di concedere un aiuto nazionale di 120,75euro/ettaro
Aiuto per le colture energetiche	45,00 euro/ettaro	Abolito dal 2010
Aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati	33,00 euro/ton	Disaccoppiato dal 2012
Pagamenti supplementari dell'art. 69	seminativi 50,70 euro/ha bovini 26,49 euro/capo ovini 1,44 euro/capo barb. 118,74 euro/ettaro	Disaccoppiati dal 2010 oppure confluiti nel nuovo art. 68
Aiuti per il tabacco	Flue cured: 1,92 euro/kg Light air cured 1,87 euro/kg Dark air cured: 1,72 euro/kg Fire cured: 2,00 euro/kg	Previsti fino al 2009
Aiuto comunitario per t di zucchero per i produttori di barbabietola	2009 - 2010 43,66 euro/t	Previsto fino al 2009
Pomodoro	1.300 euro/ha	Previsto fino al 2010
Pere da industria	2.200 euro/ettaro	Previsto fino al 2010
Pesche da industria	800 euro/ettaro	Previsto fino al 2010
Prugne da industria	2000 euro/ettaro	Previsto fino al 2012

Regionalizzazione

L'Italia non ha scelto di applicare tali strumenti nel 2010 e molto probabilmente i pagamenti unici aziendali resteranno su base storica fino al 2013, mantenendo la discriminazione tra aziende e tra territori.

Sostegno specifico art. 68 ex art. 69

L'art. 68 del Reg. CE 73/2009 entrerà in vigore dal 2010 e andrà a sostituire, modificandolo profondamente, l'art. 69 del Reg Ce 782/2003.

Con questo articolo l'UE offre agli Stati membri la possibilità di intervenire secondo criteri che tengono conto delle speci-

fiche esigenze dell'agricoltura, a livello nazionale e/o regionale. Si tratta quindi di un intervento che va nella direzione di accrescere la flessibilità della PAC in funzione delle esigenze nazionali e che era già stato introdotto dalla riforma di medio termine. Questi interventi vengono finanziati con un plafond pari al 10% del massimale nazionale. L'applicazione del sostegno specifico non è obbligatoria e tali risorse possono essere spese anche in settori diversi da quelli da cui proviene il prelievo.

Le misure finanziabili con l'art. 68 riguardano cinque tipologie di misure:

Tab. 4 - Tipologie di misure previste dal sostegno specifico

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

a) pagamenti per tipi specifici di agricoltura, ritenuti importanti per il miglioramento dell'ambiente, della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli, del benessere degli animali e attività agricole che comportano benefici ambientali aggiuntivi;

b) pagamenti volti a compensare svantaggi specifici dei produttori di latte, carne bovina, ovi-caprina e riso che operano in aree montane e svantaggiate o in condizioni di vulnerabilità economica;

c) aumento del valore unitario dei titoli in aree oggetto di interventi di ristrutturazione e/o sviluppo, per evitare l'abbandono e/o per compensare svantaggi specifici;

d) contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali (art. 70, Reg. CE 73/2009);

e) contributi a fondi di mutualizzazione per danni derivanti da malattie animali o vegetali (art. 71, Reg. CE 73/2009).

Il nuovo sostegno dell'art. 68 sarà valido dal 1° gennaio 2010 fino al 31 dicembre 2013; inoltre, entro il 1° agosto 2011 e con effetto dal 1° gennaio 2012, le scelte effettuate potranno essere modificate.

Nell'ambito delle misure accoppiate, viene premiato il settore della carne bovina al fine di rafforzare la produzione nazionale in un comparto che risulta particolarmente deficitario. A questo scopo sono stati rafforzati gli incentivi alle vacche

nutrici e all'allevamento dei bovini da carne, in particolare sono stati previsti:

- aiuti ai vitelli nati da vacche nutrici di razze da carne o a duplice attitudine, iscritte ai Libri Genealogici;

- aiuti ai produttori di bovini macellati in età compresa tra 12 e 24 mesi che aderiscono ad un sistema di qualità.

Pari attenzione è stata riservata dal legislatore nazionale al settore lattiero per l'importanza strategica dello stesso. In particolare gli incentivi sono rivolti a favorire la produzione del latte bovino di qualità e saranno concessi alla produzione di latte che rispetterà almeno due dei seguenti parametri:

- tenore di cellule somatiche (per ml) inferiore a 300.031;
- carica batterica inferiore a 40.000 Ufc/ml;
- tenore di proteina superiore a 3,35%.

Ulteriori interventi sono previsti per il settore del tabacco di qualità, visto la situazione di transizione verso la liberalizzazione a cui questo comparto è destinato, nonché alle produzioni di qualità tipiche e certificate, come l'olio di oliva extravergine biologico, Igp e Dop.

Per il settore degli ovi-caprini gli aiuti serviranno per il sostegno al miglioramento genetico dei greggi attraverso l'introduzione e il mantenimento di arieti riproduttori iscritti e certificati ai Libri Genealogici e ai Registri Anagrafici e geneticamente selezionati resistenti alla scra-

pie, oltre che per il sostegno della produzione e della commercializzazione di agnelli e capretti aderenti a sistemi di qualità Dop, Igp e sistemi di qualità riconosciuti. È inoltre previsto un premio anche per i capi allevati con metodi estensivi (< 1 UBA/ha).

Altre produzioni incentivate sono la barbabietola da zucchero da semente certificata e confettata e la produzione della *Danae racemosa* nella regione Liguria.

Le misure disaccoppiate, invece, riguardano l'avvicendamento e le assicurazioni agevolate. La misura dell'avvicendamento prevede la destinazione di 99 milioni di euro annui a favore degli agricoltori che attuano tecniche di avvicendamento triennale delle colture. Tale sostegno è limitato alle Re-

gioni del Centro-Sud Italia: Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. L'obiettivo della misura è quello di interrompere la monosuccessione di cereali (soprattutto grano duro) e di favorire la rotazione con colture miglioratrici (proteiche ed oleaginose).

Alle assicurazioni agevolate, infine, è stato destinato un plafond di 70 milioni di euro; l'importo massimo del contributo è fissato nella copertura del 65% della spesa per il pagamento del premio assicurativo. Poiché la misura può essere applicata solamente sottoforma di cofinanziamento su risorse nazionali appositamente destinate per tali impieghi, il cofinanziamento comunitario non può superare il 75%.

Tab. 5 - Art. 68: misure accoppiate

Misure	Plafond (milioni euro)	Tipologia di Intervento	Premio Massimo	Plafond Sottomisura (Milioni Euro)
		Vacche nutrici:		24,00
		- Premio a vitello nato da vacche nutrici primipare di razze da carne iscritte ai LLGG;	200 euro/capo	
		- Premio a vitello nato da vacche nutrici pluripare di razze da carne iscritte ai LLGG;	100 euro/capo	
		- Premio a vitello nato da vacche nutrici di razze a duplice attitudine iscritte nei Registri Anagrafici	60 euro/capo	

Misure	Plafond (milioni euro)	Tipologia di Intervento	Premio Massimo	Plafond Sottomisura (Milioni Euro)
		Bovini macellati: – Bovini macellati tra i 12 e i 24 mesi d'età, con permanenza minima di 7 mesi in allevamento, allevati in conformità a un disciplinare di etichettatura facoltativa ai sensi del Reg. CE 1760/2000 (sistema di qualità Mipaaf); – Bovini macellati tra i 12 e i 24 mesi di età, certificati ai sensi del Reg. CE 510/2006 (IGP)	50 euro/capo 90 euro/capo	27,25
Ovi-caprini	10,00	– Sostegno all'acquisto di montoni riproduttori iscritti al LLGG e RRAA e geneticamente selezionati resistenti alla scrapie; – Sostegno al mantenimento di montoni riproduttori, detenuti in azienda, di età inferiore o uguale ai 5 anni, iscritti al LLGG e RRAA e geneticamente selezionati resistenti alla scrapie; – Sostegno alla produzione e commercializzazione di agnelli e capretti aderenti a sistemi di qualità Dop, Igp o sistemi volontari di qualità riconosciuti dall'Unione Europea; – Premio per capi allevati con un coefficiente di densità inferiore o uguale a 1,0 UBA/ha	300 euro/capo 70 euro/capo 15 euro/capo 10 euro/capo	10,00 9,00
Olio di oliva	9,00	– Sostegno alla produzione di olio extravergine di oliva Dop/Igp (Reg. CE 510/2006) e biologico (Reg. CE 834/2007)	1 euro/kg	
Latte	40,00	– Sostegno alla produzione di latte di qualità sia per uso alimentare che per la trasformazione casearia; il latte deve avere almeno due delle seguenti caratteristiche: 1) cellule somatiche non superiori a 300.031/ml; 2) carica batterica non superiore a 40.000 Ufc/ml; 3) proteina superiore a 3,35 %	15 euro/t	40,00

Misure	Plafond (milioni euro)	Tipologia di Intervento	Premio Massimo	Plafond Sottomisura (Milioni Euro)
Tabacco	21,50	<ul style="list-style-type: none"> – Sostegno al tabacco prodotto su contratto di coltivazione e consegnato a un'impresa di prima trasformazione dei gruppi varietali 01 - 02 - 03 - 04 nel rispetto di una serie di requisiti qualitativi; – Sostegno al tabacco destinato alla produzione di sigari di qualità, prodotto su contratto di coltivazione e consegnato a un'impresa di prima trasformazione; varietà Kentucky per la produzione di fascia che rispetta una serie di requisiti qualitativi. Pagamenti a patto che il produttore abbia ottenuto un prezzo non inferiore a 4,5 euro/kg – Sostegno al tabacco destinato alla produzione di sigari di qualità, prodotto su contratto di coltivazione e consegnato a un'impresa di prima trasformazione; varietà Nostrano del Brenta; rispetto di una serie di requisiti qualitativi 	<p>2 euro/kg</p> <p>4 euro/kg</p> <p>2,5 euro/kg</p>	21,50
Zucchero	14,00	– Aiuto ai produttori di barbabietola da zucchero che utilizzano semente certificata e confettata	300 euro/ha	14,00
Floricolo	1,50	– Danae racemosa (Ruscus) destinata alla produzione di fronde recise a condizione che i produttori adottino un disciplinare di produzione volontario riconosciuto dal Mipaaf	15.000 euro/ha; massimale di 10.000 euro/produttore	1,50
Totale	147,25			

Tab. 6 - Art. 68: misure disaccoppiate

Settore	Plafond (milioni euro)	Tipologia di Intervento	Premio Massimo
Avvicendamento	99,0	– Aiuto ai produttori che praticano l'avvicendamento triennale nelle Regioni del Centro-Sud, a condizione che il ciclo di rotazione preveda la coltivazione, nella medesima superficie, almeno per un anno di cereali e almeno per un anno di colture proteiche o di oleaginose	100 euro /ha
Assicurazioni	70,0	– Aiuto alla sottoscrizione di polizze assicurative per la copertura di rischi di perdite economiche causate da avversità atmosferiche sui raccolti, da epizoozie negli allevamenti zootecnici, da malattie delle piante e infestazioni parassitarie sulle produzioni vegetali	65% della spesa per il pagamento dei premi di assicurazione
Totale	169,0		

4. LA PAC DOPO IL 2013

A livello comunitario è stata avviata la discussione sul programma d'azione della PAC dopo il 2013. La discussione affronta principalmente tre aspetti: il ruolo strategico dell'agricoltura comunitaria nel secondo decennio del 2000; il problema finanziario e la scelta degli strumenti. Se non fosse intervenuta la grave crisi economica mondiale, il ruolo dell'agricoltura nel prossimo decennio sarebbe in larga misura già ben delineato. Il quadro avrebbe al centro un'agricoltura fornitrice di alimenti sicuri e di buona qualità, disponibili in quantità elevata e a prezzi accessibili per i consumatori, accanto ad altri ruoli molto importanti quali quelli della conservazione e tutela delle risorse naturali, della biodiversità e degli ecosistemi, dello sviluppo economico e sociale dei territori rurali che toccano da vicino la sfera degli interessi crescenti del cittadino contribuente. In questo quadro trovano spazio anche obiettivi particolari quale lo sviluppo di prodotti tipici e di alta qualità come pure i prodotti destinati a scopi non alimentari tra cui anche le bioenergie.

L'orientamento prevalente della Commissione europea è in

fatti rivolto a confermare il ruolo guida del mercato nelle scelte economiche degli operatori agricoli. Rispetto alla situazione attuale si ipotizza inoltre una riduzione più o meno elevata, ma comunque sensibile, del budget da destinare alla PAC. L'economia di bilancio dovrebbe provenire in parte dal miglioramento dell'efficienza di mercato e dall'altra dai guadagni di produttività e di competitività del sistema. Una parte dei risparmi sul fronte degli interventi di mercato dovrebbe servire a rafforzare il sostegno della produzione di beni e servizi pubblici e le politiche di sviluppo economico nelle zone rurali. All'azione pubblica da realizzarsi in prevalenza attraverso l'intervento comunitario, vanno invece confermati e accresciuti i compiti relativi alla produzione delle esternalità positive dell'agricoltura.

In questa prospettiva, gli interventi si dovrebbero orientare dove è più evidente l'interesse pubblico rispetto a quello privato come nella produzione delle esternalità positive (quello che viene indicato come II° pilastro della PAC), mentre andrebbero ridimensionate le azioni di mercato (cosiddetto I° pilastro).

Le proposte non si sono però

spinte sino a prevedere l'annullamento dei cosiddetti pagamenti unici. Il loro mantenimento risulterebbe però legato non tanto alla storia aziendale com'è ora, quanto a valutazioni economiche e allo stato fisico del territorio su cui le aziende operano (livello del Pil procapite, marginalità delle aree, ecc.). In pratica, si prevede di applicare schemi di regionalizzazione che tengano conto, nella quantificazione dei diritti, più gli aspetti distributivi che quelli di efficienza produttiva. L'orientamento che si sta affermando mira a garantire maggiori sostegni ai territori più sfavoriti in termini economici, fisici, ribaltando in parte l'impianto attuale.

Altro punto in discussione riguarda il reperimento delle risorse finanziarie. L'obiettivo è di assicurare un plafond per gli interventi di sicuro interesse generale per le comunità, come quelli relativi alla tutela e salvaguardia dei territori rurali dal punto di vista ambientale e sociale consentendo agli stati membri di cofinanziare con risorse nazionali o regionali le azioni previste per scopi specifici. Rispetto alla scelta attuale viene in altri termini proposta una sostanziale rinazionalizzazione della politica agricola.

La nuova situazione economica determinatasi dopo il 2008 sembra però aver modificato questa impostazione e sembrano trovare credito nella discussione anche altre ipotesi non ultimo una leggera modifi-

ca dello status quo.

Alla luce dei nuovi scenari economici si ripropongono infatti interrogativi che si credevano superati quali quelli legati alle prospettive dei prezzi. In particolare si è passati da una situazione dominata da prezzi elevati e da un trend in forte crescita per tutti i prodotti, comprese le principali commodities come i cereali e i semi oleosi, proprie del periodo 2006, 2007 e parte del 2008 a quella dell'ultimo periodo con prezzi in forte caduta e tendenza orientata nettamente verso il terreno negativo.

L'instabilità del livello dei prezzi è accompagnata anche da una forte volatilità. Quest'ultimo fenomeno si è verificato nonostante l'apertura dei mercati che avrebbe invece dovuto portare ad un maggiore equilibrio. La tendenza dell'UE di procedere verso un'ulteriore liberalizzazione del mercato interno preoccupa quindi non poco gli agricoltori perché non riescono a trovare risposte chiare sia sull'andamento a medio termine dei prezzi che sull'effettiva capacità del mercato internazionale di darne maggiore stabilità.

Altro elemento di perplessità, legato sempre alla crisi, fa riferimento alle difficoltà che gli agricoltori europei incontrano nel veder riconosciuta a livello internazionale il rispetto delle regole che l'UE si è data a tutela degli interessi dei consumatori e dei cittadini come quelle sulla qualità degli alimenti e del rispetto dell'am-

biente, in relazione al sistema produttivo. Questo si traduce in una concorrenza sleale che pesa negativamente sui produttori comunitari, in modo più marcato proprio quando la situazione del mercato, appare difficile.

Sul piano dei rapporti internazionali lo schema che si sta definendo tiene conto delle discussioni in atto in sede WTO e quindi della necessità di accrescere ulteriormente la liberalizzazione del mercato interno e della minore possibilità di operare con misure distorsive sui mercati internazionali, come i sussidi all'esportazione.

Per quanto riguarda gli strumenti, viene data molta importanza agli aspetti relativi alla semplificazione burocratica che, senza penalizzare l'efficacia delle azioni, dovrebbe consentire agli operatori di muoversi con tempestività e costi contenuti.

Questo risultato dovrebbe potersi ottenere spostando l'ambito dell'intervento pubblico dalla sfera regolatoria tradizionale all'azione del mercato.

Si cerca cioè di introdurre delle riforme che consentano agli operatori di avvalersi del sistema concorrenziale per risolvere non solo gli aspetti relativi alla produzione di beni privati, ma in misura quanto più estesa possibile anche per disciplinare la produzione di beni e servizi pubblici. Ad esempio, per i pagamenti diretti lo schema potrebbe prevedere tre possibili articolazioni:

- pagamenti aziendali (ex PUA), volti alla copertura dei servizi pubblici di base forniti dall'agricoltura, in termini di tutela e conservazione del territorio;
- pagamenti particolari, per le funzioni svolte al miglioramento dei prodotti, in termini di idoneità degli alimenti, qualità ambientale, ecc. quantificati in base ad accordi tra pubblico e privato regolati sulla base di intervalli minimi e massimi predefiniti (management agreement);
- pagamenti puntuali, per prodotti e servizi specifici di interesse particolare da erogarsi sulla base di valori standard.

Di fronte alle più recenti perplessità si possono quindi individuare almeno tre possibili evoluzioni della PAC dopo il 2013:

- continuità della politica attuale;
- ulteriore liberalizzazione;
- politiche di intervento selettivo;

La prima Agenda tende a preservare nei suoi tratti essenziali le scelte attuali, spostando l'attenzione alle nuove sfide come quelle legate ai cambiamenti climatici o quelle del mantenimento delle risorse naturali (acqua, suolo, ecc.) o alla lotta contro la fame nel mondo. Le ultime due si muovono nell'ottica del contenimento del budget e nella modifica rilevante degli interventi tra il primo ed il secondo pilastro e con una probabile aggiunta di un terzo pilastro da destinare ai cosiddetti beni pubblici.

Queste agende prevedono, inoltre, una forte semplificazione mediante la regionalizzazione e un significativo coinvolgimento degli stati membri a sostegno della spesa agricola mediante il cofinanziamento degli interventi.

Per l'agricoltura nazionale, e quella regionale in particolare, la nuova PAC avrà delle ricadute rilevanti sia in uno scenario più favorevole come quello del-

la continuità con il passato, sia in quello di modifica radicale. Al fine di contenere gli impatti negativi ed eventualmente trasformare le difficoltà in opportunità è necessario che da parte delle imprese sia posto in essere un ulteriore sforzo nella riorganizzazione degli apparati produttivi soprattutto nella riorganizzazione orientata al mercato, vero punto debole dell'agricoltura nazionale e regionale.

Tab. 7 - Valutazione degli effetti delle ipotesi di riforma della PAC dopo il 2013

Agende	Obbiettivi	Strumenti	Impatto
Continuità con la politica attuale	Rafforzamento delle politiche del II° pilastro per affrontare le nuove sfide	Riduzione dei premi del primo pilastro e regionalizzazione parziale Rafforzamento del secondo pilastro Sostegno elevato alle azioni di promozione e informazione sui mercati	Mantenimento degli attuali livelli produttivi
	Mantenere un buon tasso di turn over degli occupati		Elevata pressione produttiva sulle risorse naturali
	Mantenere sostanzialmente il livello della spesa agricola		Limitati vantaggi ambientali
	Favorire lo sviluppo delle aree rurali		Contenuta flessione dei redditi agricoli
	Mantenimento di una quota dei pagamenti nella scatola blu del WTO		Rischi contenuti di abbandono nelle regioni marginali

Agende	Obbiettivi	Strumenti	Impatto
<p>Ulteriore liberalizzazione del mercato e rafforzamento della multifunzionalità</p>	<p>Completo orientamento al mercato</p> <p>Semplificazione amministrativa</p> <p>Miglioramenti dello sviluppo intersettoriale</p> <p>Raggiungere un più elevato livello di sostenibilità delle aree rurali</p> <p>Spostamento dei pagamenti nella scatola verde del WTO</p>	<p>Adozione dei pagamenti al reddito differenziati a seconda delle condizioni economiche generali e fisiche delle regioni.</p> <p>Rafforzamento del secondo pilastro e introduzione di un terzo pilastro</p> <p>Regionalizzazione totale</p> <p>Sostegno elevato alle azioni di promozione e informazione sui mercati</p>	<p>Situazione mista, con situazioni di miglioramento e peggioramento ambientale</p> <p>Effetti positivi riguardano: riduzione delle emissioni di gas serra ed in alcune aree riduzione della pressione sulle risorse limitate</p> <p>Effetti negativi legati all'abbandono delle produzioni in aree fragili ad elevato valore ambientale</p> <p>Rischi di perdita di produzione nei settori con margini contenuti</p> <p>Rischi di abbandono delle aree marginali</p> <p>Rafforzamento delle filiere agroalimentari nelle aree più forti</p>

Agende	Obbiettivi	Strumenti	Impatto
Politica di intervento selettivo	Rafforzamento dell'orientamento verso il mercato delle produzioni alimentari	<p>Mantenimento degli aiuti accoppiati solo dove è ritenuto necessario e congiunti ad una forte valenza ambientale</p> <p>Regionalizzazione ibrida</p> <p>Incentivi alla promozione e informazione sui mercati</p> <p>Rafforzamento del secondo pilastro</p>	<p>Riduzione di alcuni potenziali impatti negativi mantenendo l'aiuto dove una sua rimozione implicherebbe alti costi ambientali</p> <p>Impatti sociali limitati per effetto dell'azione selettiva</p> <p>Diminuzione delle superfici coltivate per abbandono aree marginali</p> <p>Diminuzione limitata dei livelli produttivi per il miglioramento della produttività in aree vocate</p>
	Raggiungimento di obiettivi di interesse collettivo particolare: - clima - risorse - fame nel mondo		
	Regionalizzazione dei PUA e riduzione del loro valore unitario		
	Sostegno alle azioni di mercato dove l'agricoltura riveste un ruolo importante		
	Miglioramento della distribuzione dei redditi attraverso i pagamenti diretti		
Spostamento nella scatola verde del WTO (ma non completamente)			

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- Bureau Jean Christophe, Mahè Louis Pascal (2007) *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*, Notre Europe www.notre-europe.eu
- De Filippis F., Henke R., *La PAC verso il futuro: una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*
- De Filippis F., "L'Health Check della PAC uno sguardo d'insieme", Q-A Rivista dell'associazione Manlia Rossi Doria, (2009)
- Frascarelli A., *L'OCM Unica e la semplificazione della PAC*, gruppo 2013, Working Paper n. 5, febbraio 2008
- Henry de Frahan B. (2007). *On farm household incomes and direct payments. Written communication to the task force cap 2013*, Notre Europe www.notre-europe.eu
- Mantino F., *Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari*, Agiregionieuropa, n. 11, 2007
- OECD (2001) – *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, Paris 2001
- OECD/FAO (2007) – *Agricultural Outlook 2007-2016*, OECD Paris
- Thomas, A-C, (2007) *Price Risk Management post 2013*. Note introduttive è la task force du 10 Septembre 2007, *Notre Europe*
- Zahrnt V., *Public money for public goods: winners and losers from CAP reform*. European centre for international political economy (ECIPE) Working Paper N. 08/2009, www.ecipe.org









