

## Presentazione



La Politica Agricola Comune (PAC) ha rappresentato, fin dalla sua prima introduzione all'inizio degli anni '60, una delle prime politiche di aggregazione dei Paesi europei. I suoi obiettivi erano chiari: incrementare la produttività del comparto, innalzare il tenore di vita della popolazione rurale e garantire l'autosufficienza alimentare di un'Europa che ancora ricordava le penurie del dopoguerra.

In pochi anni quegli obiettivi vennero centrati e superati. Appena un decennio dopo,

infatti, grazie alla diffusione delle nuove tecnologie, l'agricoltura europea si trovava addirittura a fare i conti con le eccedenze produttive in diversi settori.

Da qui prendeva il via la lunga serie di "riforme" che la PAC ha dovuto affrontare nei decenni successivi. Riforme necessarie per sostenere un comparto sostanzialmente "fragile" se rapportato a un sistema economico avviato verso la globalizzazione.

Se negli anni '80 la PAC aveva tra i suoi obiettivi quello di garantire i redditi degli agricoltori attraverso l'applicazione di misure di stabilizzazione dei mercati e dei prezzi, con la riforma del '92 si è arrivati al discusso sistema dei pagamenti diretti, che l'ultima riforma avviata nel 2005 ha ampiamente disaccoppiato dalle produzioni. In questo modo si è voluto spezzare il legame che univa i pagamenti diretti al tipo e al volume di produzione, consentendo agli agricoltori di adeguare le proprie decisioni in materia di produzione a criteri economici e agronomici.

In altre parole, si è voluto dire "basta" ad un sistema che produceva solo per ottenere contributi dall'Unione Europea indipendentemente da quelle che erano le esigenze dei mercati.

Dal 1962 ad oggi, la PAC ha dovuto, dunque, necessariamente evolversi per affrontare il mutare dei contesti economici, politici, sociali e geografici. Non risulta del tutto chiaro, però, se attraverso questo lungo processo di riforme siano stati concretamente soddisfatti gli interessi degli agricoltori.

Guardando alle vicissitudini di alcuni comparti, come ad esempio la questione delle quote latte, il recente ridimensionamento del settore bieticolo-saccarifero, la riforma dell'OCM vino e i temuti obblighi di estirpazione, le insidie della riforma dell'OCM ortofrutta, ecc. evidenziano situazioni di forte preoccupazione da parte dei nostri imprenditori agricoli.

È auspicabile che la PAC trovi al più presto un proprio equilibrio. Per il momento, concetti quali "semplificazione della PAC", "OCM unica", "riforme separate dell'OCM vino e ortofrutta", "rafforzamento delle politiche di sviluppo rurale", "revisione di metà percorso", "disponibilità finanziarie nel bilancio UE dopo il 2013", "accordi in ambito WTO" e altro ancora rappresentano temi che necessitano di essere monitorati con grande attenzione.

Lo scopo della presente pubblicazione, che segue altri cinque Quaderni della Collana dedicata all'allargamento dell'Unione Europea, alle problematiche dei settori agricolo e agroalimentare dell'UE e dei mercati asiatici, è quello di portare un contributo al dibattito su una politica, la PAC, che sembra non abbia ancora concluso la sua corsa.

**Corrado Callegari**

*Amministratore Unico  
di Veneto Agricoltura*

## Indice

<b>1. Veduta prospettica dell'evoluzione della Politica Agricola Comune</b> .....	5
1.1 Da dove siamo partiti .....	5
1.2 Dove siamo .....	6
1.3 Dove andiamo: quali future traiettorie .....	9
<b>2. Alcuni elementi di impatto della riforma</b> .....	12
2.1 Reddito agricolo .....	12
2.2 Occupazione e struttura aziendale .....	16
2.3 Mercati agricoli e ri-organizzazione delle filiere .....	19
2.4 Nuovi orientamenti .....	23
<b>3. Le recenti e le imminenti riforme e revisioni delle OCM</b> .....	27
3.1 Zucchero .....	27
3.2 Colture energetiche .....	31
3.3 Vino .....	34
3.4 Ortofrutta .....	37
3.5 Cereali .....	40
3.6 Banane e Cotone .....	42
3.7 Il nuovo pacchetto sullo sviluppo rurale .....	46
<b>4. L'eventuale revisione del 2008</b> .....	51
4.1 Semplificazione della PAC .....	53
4.2 I nuovi mercati europei e le relazioni di partenariato internazionale .....	55
<b>5. Le sfide future</b> .....	58
5.1 Le disponibilità finanziarie nel bilancio UE 2007-2013 .....	58
5.2 L'impatto degli accordi commerciali bilaterali (Mercosur, Meda, ecc.) .....	60
5.3 L'impatto di un accordo nel Doha Round .....	64
5.4 La sfida energetica .....	67
5.5 La sfida della qualità .....	70
<b>Bibliografia</b> .....	76

# 1. Veduta prospettica dell'evoluzione della Politica Agricola Comune<sup>1</sup>

## 1.1 Da dove siamo partiti

I primi anni del nuovo secolo hanno visto il mondo agricolo impegnato in una delle riforme più radicali che si siano realizzate in Europa dopo la costituzione della Comunità Europea. Essa ha interessato in profondità l'impianto della politica agricola, sia in ordine agli obiettivi sia al modo di operare e quindi agli strumenti. Questi cambiamenti sono stati solo in parte condivisi dagli agricoltori, che quindi li hanno subiti più che invocati; tuttavia fanno parte di una scelta strategica ritenuta irrinunciabile dall'Unione Europea per poter coniugare diverse esigenze: da quelle finanziarie, vincolanti in presenza di una congiuntura economica dei paesi europei non esaltante; a quelle relative agli impegni derivanti dal sostegno dei processi di adesione dei nuovi dodici stati; a quelle dei rapporti internazionali stante la pressante richiesta di liberalizzazione dei mercati agricoli sollecitata a livello dell'organizzazione mondiale del commercio, pregiudiziale per il raggiungimento di un nuovo accordo sulle relazioni commerciali in tutti i settori del-

l'economia; alle esigenze più interne alla Comunità, legate alla necessità di rendere lo sviluppo agricolo più attraente per i cittadini in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

La riforma varata nel 2000 e successivamente perfezionata nel 2005 con la revisione di medio termine ha accentuato l'orientamento dell'agricoltura verso il mercato e verso il rafforzamento della capacità competitiva dell'apparato produttivo e infine verso la ricerca di un più elevato livello di sostenibilità ambientale dello sviluppo agricolo.

Questi obiettivi sono stati sostenuti con specifiche misure ricomprese nei cosiddetti primo e secondo pilastro. Nel primo caso, muovendosi nel solco dei sistemi di sostegno alle produzioni adottati dalla Comunità a partire dagli anni '60, con le cosiddette organizzazioni comuni di mercato, le nuove misure si propongono di supportare l'operato dell'agricoltore facendo ricorso non più solo a incentivi diretti, come il sostegno dei prezzi, bensì mediante degli interventi indiretti non distorsivi dell'agire del mercato. Punto sa-

<sup>1</sup> Il presente capitolo è stato redatto da Vasco Boatto.

liente di questo sistema sono i pagamenti unici, ossia il diritto a percepire un sostegno al reddito, definito non in funzione dell'obiettivo produttivo in sé, quanto alle funzioni di servizio rese dall'agricoltura alla collettività e ricomprese nella cosiddetta multifunzionalità.

Con il secondo pilastro si cerca invece di sostenere lo sviluppo rurale intervenendo sugli aspetti del rafforzamento della competitività delle imprese, sulla sostenibilità ambientale e sulla diversificazione delle attività poste in essere dai diversi attori economici presenti nei territori rurali, in primo luogo l'agricoltura e, più in generale, tutti i soggetti economici.

In questo caso si intende puntare non solo al soddisfacimento delle esigenze di investimento delle singole aziende, ma anche al rafforzamento della struttura produttiva del territorio rurale in modo che le aree rurali raggiungano un maggior grado di attrattività.

Con l'anno in corso si può ritenere completata l'implementazione del primo pilastro della riforma in tutti i paesi membri fatta eccezione degli ultimi entrati a far parte della comunità. In particolare, dopo la riforma delle OCM tabacco, zucchero e banana, le prossime scadenze dell'azienda agricola comunitaria riguardano il comparto dell'ortofrutta e del vino e l'abolizione degli interventi di mercato. Sull'ortofrutta, settore che impegna circa il 3% del bilancio nonostante rappresenti il 27% della PLV dell'UE, le proposte della Commissione sono orientate a rendere questo comparto più competitivo, attraverso il disaccoppiamento per l'ortofrutta trasformata dando maggiore peso al ruolo dell'organizzazione di prodotto.

Sul piano del rapporto con i paesi terzi le iniziative in atto mirano ad attenuare l'utilizzo della preferenza comunitaria, compatibilmente con le esigenze negoziali in sede dell'OMC. L'obiettivo è di giungere a un risultato definitivo entro il semestre di presidenza tedesco.

Per quanto riguarda invece la riforma del mercato vitivinicolo, la Commissione ha presentato una proposta articolata in quattro ipotesi di soluzione che si caratterizzano per un forte intervento di contenimento dell'offerta mediante incentivi all'estirpazione dei vigneti, abolizione di certe pratiche enologiche con lo zuccheraggio o l'aggiunta di mosti concentrati, una forte attenuazione dell'uso della distillazione e un impegno rilevante ad azioni tese a migliorare la commercializzazione del prodotto.

Tale proposta è stata esaminata dal parlamento che ha parzialmente ridimensionato la portata dei cambiamenti indicati.

Per quanto riguarda invece il secondo pilastro della Riforma della PAC, i programmi relativi allo sviluppo rurale elaborati dalle varie regioni sono in fase di valutazione e con tutta probabilità gli interventi previsti potranno essere a disposizione degli operatori non prima della fine dell'anno.

## 1.2 Dove siamo

L'economia agricola dell'UE ha dimostrato anche nel corso dell'ultimo anno un risultato sostanzialmente positivo che consolida il primato raggiunto a livello mondiale. La produttività si mantiene su valori elevati grazie alla forte ristrutturazione

intervenuta nel corso degli anni, che ha visto un'accelerazione significativa nell'ultimo periodo di programmazione. Al calo del numero di aziende ha fatto riscontro un aumento medio della professionalità degli operatori e della capacità competitiva delle imprese. Guardando al futuro, desta preoccupazione la significativa dipendenza dei redditi agricoli dai premi della PAC. L'incertezza sulle prospettive del sostegno concorrono a indebolire la propensione a investire. A ciò si aggiunge la constatazione che rispetto ad altri settori, le condizioni socio-economiche degli agricoltori sono sensibilmente peggiorate rispetto alla media in tutti i paesi membri, fatta eccezione per gli Stati di recente adesione.

Questa situazione spinge un numero crescente di famiglie agricole a cercare di diversificare le fonti di reddito. Anche per il Commissario europeo dell'Agricoltura, Mariann Fischer Boel, nei prossimi anni molti agricoltori dell'UE avranno bisogno di un secondo lavoro per mantenere condizioni di reddito sufficienti. In pratica si prospetta un aumento dell'agricoltura part-time. A ciò si aggiunga che dopo il 2013 il settore agricolo dovrà probabilmente sopportare una sostanziale riduzione del budget disponibile. In questo quadro i cambiamenti strutturali sono inevitabili. Per questo motivo i prossimi anni dovranno servire per prepararsi al cambiamento, avviando un processo che porti gradualmente all'abolizione degli interventi distorsivi del mercato, come i sistemi delle quote, e che per contro rafforzi il raggiungimento di obiettivi quali: standard più elevati in materia di benessere degli animali, di ambiente e di qualità dei prodotti.

Al riguardo, a partire dai prossimi mesi, l'UE sarà impegnata in un processo di controllo sullo stato di salute ("Health check") della Riforma della PAC. In vista di questo appuntamento le posizioni dei vari paesi non sono ancora completamente definite, ma è stata avviata una riflessione che tocca i meccanismi di intervento, la sostenibilità della spesa e le esigenze del suo equilibrio. Sembra, in altri termini, delinearsi un orientamento favorevole al mantenimento della PAC per ragioni di sicurezza sanitaria, dipendenza alimentare e presidio del territorio. Anche sull'opportunità di assicurare una disponibilità finanziaria adeguata vi è una buona concordanza tra i diversi paesi, anche se viene posta una crescente attenzione agli aspetti della sua giustificazione. Al riguardo si è aperta una discussione sulla ripartizione delle sovvenzioni attualmente riconosciute ai vari comparti produttivi. Nel merito non tutti concordano nel mantenimento dello status quo e ritengono più opportuno un riallineamento delle politiche che riduca la disuguaglianza degli interventi tra le produzioni (prodotti continentali verso prodotti mediterranei), tra regioni (regioni del nord verso sud) e tra tipologie di imprese (grandi imprese verso piccole).

L'esame non dovrebbe però comportare modifiche sostanziali dei contenuti della riforma, né del budget agricolo disponibile rispetto a quanto è già stato deciso e che dovrebbe sostenere l'azione della politica agricola fino al 2013.

Il punto centrale dell'"Health check" dovrà essere la semplificazione della normativa PAC. Partendo dalla constatazione che ciascuna OCM è realizzata secondo un impianto strutturale omogeneo e su di-

sposizioni che comprendono notevoli elementi di somiglianza, in particolare quelle relative gli scambi dei paesi terzi, quelle generali e taluni aspetti del mercato interno.

Gli elementi comuni alle varie organizzazioni di mercato si sono peraltro accentuati in seguito all'adozione del sistema del pagamento unico e più in generale dell'introduzione di sistemi semplificati di pagamento. Procedendo lungo la direttrice del sistema normativo, l'UE, coerentemente con gli obiettivi della strategia di Lisbona, punta a conseguire una unificazione completa delle attuali 21 OCM. Si tratta di un obiettivo ambizioso che non intende stravolgere l'impianto normativo attuale e neppure limitarsi a un semplice consolidamento della giurisdizione esistente.

Il regolamento unico, lasciando invariato il quadro politico, intende procedere a una revisione della disciplina giuridica, delle procedure amministrative dei meccanismi di gestione nel senso di uno snellimento, di una maggiore efficienza economica che consenta di realizzare gli obiettivi politici in modo più congruo ed efficace. Gli effetti attesi dalla proposta di revisione sono rilevanti e riguardano tutti i prodotti agricoli soggetti all'OCM, compresi anche altri prodotti come i bachi da seta, l'alcool etilico e i prodotti dell'apicoltura. Essa dovrebbe comportare una sostanziale semplificazione, riducendo gli atti normativi e le disposizioni che regolano la PAC armonizzandone e snellendone gli strumenti e le misure, migliorando la trasparenza della disciplina giuridica, facilitando così l'accessibilità della PAC agli operatori pubblici e privati.

Altro tema importante per il futuro dell'agricoltura europea su cui attualmente è impegnata l'Istituzione comunitaria ri-

guarda i negoziati sull'Organizzazione Mondiale del Commercio. Dopo uno stallo durato diversi mesi, le trattative sono riprese avendo come obiettivo il raggiungimento dell'accordo. La sorte del negoziato è comunque legata in modo rilevante alle decisioni del governo americano e alla disponibilità di trovare un compromesso con gli altri partner dell'UE al gruppo dei G21.

L'UE si avvicina a questa tappa con la convinzione di non poter accettare ulteriori riduzioni al livello delle tariffe doganali rispetto al valore del 39% che era già stato indicato all'apertura dell'ultimo round, per cui risulta difficile cogliere le ultime richieste degli USA relative a un taglio del 54% del sostegno. Tutto ciò si tradurrebbe per la Comunità in una perdita di parti importanti della propria politica agricola, già ridimensionata da una riforma che ha operato in modo significativo e che ha realizzato un'apertura importante del proprio mercato che rimane la più importante del mondo. In particolare, l'UE non ritiene di dover fare delle scelte di politica agricola che possano compromettere il mantenimento dei suoi territori o che minino la presenza di una agricoltura diversificata garante del paesaggio e che assicuri al tempo stesso alimenti di buona qualità e di elevato standard di sicurezza igienico-sanitaria.

In questo quadro un contributo al superamento delle divergenze potrebbe derivare dalle prospettive di sviluppo di nuovi sbocchi per le materie agricole come quelle energetiche. Esse rappresentano, infatti, una delle evidenze più significative che ha contraddistinto il mercato agroalimentare a livello mondiale. L'aumento della domanda di prodotti agricoli per uso ener-

getico ha avuto un effetto immediato sui mercati con un rialzo generalizzato dei prezzi delle derrate. Significative al riguardo sono le variazioni verificatesi nel mercato di Chicago. La tendenza riscontrata sembra destinata a mantenersi anche nei prossimi anni in relazione, da un lato, alle condizioni climatiche non favorevoli nell'area dell'emisfero sud, dall'altro alla previsione di un ulteriore sviluppo delle produzioni bioenergetiche. Al riguardo desta una certa sorpresa l'interesse dei fondi monetari a investire sugli indici delle *commodity*, ossia su investimenti a termine basati su indici collegati a panieri di materie prime agricole. Attualmente questi fondi controllano quasi la metà dei contratti. Il loro operare rischia di veder aumentata di molto la volatilità dei prezzi delle materie prime agricole in ragione della loro limitata liquidità con forte ripercussione sull'equilibrio dei mercati e sulla stabilità dei redditi degli agricoltori.

Per quanto riguarda il mercato dei biocarburanti, al fine di assicurare un'evoluzione equilibrata i principali paesi produttori (Brasile, Usa, UE, Cina, India, Sud Africa) hanno stabilito di dar vita ad una tribuna internazionale dei biocarburanti che raccoglie sia produttori che utilizzatori con l'intento di migliorare le conoscenze sulle tecnologie e di fissare standard condivisi di qualità.

Molti paesi tra cui gli USA e l'UE si sono dati obiettivi a medio termine molto ambiziosi di produzione di energia da fonti rinnovabili. Stante i prezzi sostenuti delle fonti energetiche di origine fossile, la convenienza economica delle produzioni di biocarburanti è diventata molto interessante. Già oggi negli USA le biomasse rappresentano la maggior

fonte di energia alternativa. La recente proposta del nuovo Farm Bill prevede consistenti risorse, pari 1,6 miliardi di dollari, per la ricerca e sviluppo dell'etanolo cellulosico, e si propone una riduzione entro un decennio dell'uso della benzina a vantaggio del bioetanolo pari al 20%. Tutto ciò comporterebbe l'aumento di circa cinque volte il livello attuale di produzione di bioetanolo.

Obiettivi analoghi sono previsti dall'UE; in particolare nel recente vertice di Berlino, i Capi di Stato della Comunità hanno concordato di conseguire il 20% della produzione di energia da fonti rinnovabili.

### 1.3 Dove andiamo: quali future traiettorie

Le trasformazioni in atto nel sistema agroalimentare europeo sono destinate a evolvere in relazione a diversi fattori tra i quali vanno segnalati: la globalizzazione dei mercati e la conseguente liberalizzazione degli scambi; le dinamiche relative ai processi di allargamento e di integrazione ad altri paesi; le profonde trasformazioni intervenute a livello sociale, da quelle relative ai processi di invecchiamento a quelle legate alle correnti migratorie che hanno investito gran parte dei paesi europei; la mutata domanda posta dalla società per quanto riguarda la qualità e la quantità dei prodotti dei servizi.

In questo quadro rivestono un'importanza strategica gli esiti del negoziato sul commercio internazionale per le ricadute che questa discussione potrà avere, non solo

per gli interscambi comunitari tra aree, ma anche per le caratteristiche che potrà assumere lo sviluppo futuro dell'agricoltura dal punto di vista economico, sociale e ambientale. In particolare, essi incideranno con molta probabilità sulle caratteristiche dei processi produttivi relativamente ai livelli di intensità nell'impiego dei fattori, del rispetto dell'ambiente, dei tipi di innovazione (in particolare di quelle genetiche), dei requisiti tecnologici e igienico-

sanitari dei prodotti, dell'assetto socio-economiche delle aree rurali.

Altrettanto importanti risultano le scelte che verranno assunte a livello comunitario in ordine al percorso della riforma. I cambiamenti profondi introdotti dalle ultime decisioni della politica agricola aprono scenari molto diversi per gli operatori, con nuove opportunità e conseguenti nuovi vincoli. Significativi risultano al riguardo i primi esiti della revisio-



ne di medio termine, in particolare le nuove modalità con cui viene sostenuto il reddito degli agricoltori stanno modificando in modo rilevante il quadro delle scelte delle imprese e le loro strategie di sviluppo. Anche le modifiche dell'organizzazione di mercato di alcune produzioni di assoluta rilevanza comunitaria, come lo zucchero, e di quelle che si preannunciano per altri comparti, come l'ortofrutta e il vino, determinano dei cambiamenti in termini di diverso orientamento del mercato, sostenibilità ambientale dello sviluppo, profilo tecnologico dell'apparato produttivo e rapporti tra i diversi anelli della filiera.

I nuovi obiettivi della politica agricola tendono a indirizzarsi sempre più verso il raggiungimento di alcuni punti specifici quali:

- 1) competitività sui mercati internazionali;
- 2) crescita delle quote detenute sui mercati esteri e stabilizzazione su quelli interni;
- 3) valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità, in particolare di quelle tipiche come ad esempio quelle che formano il *made in Italy*;
- 4) valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, in particolare di nuovi servizi che le aziende agricole possono offrire allo sviluppo dei territori rurali e più in generale dell'economia;
- 5) raggiungimento di un alto livello di sostenibilità ambientale, riduzione dell'inquinamento, sicurezza alimentare.

Il mutato quadro impone al sistema agroalimentare dei percorsi di cambiamento e adattamento che si caratterizzano oltre che per l'elevato livello di intensità, anche

per i tempi di realizzazione, per la rilevanza delle partecipazioni richieste dai diversi attori strettamente legati ai processi di delega. Ne consegue che l'efficienza delle istituzioni private e pubbliche in termini di formulazione dei programmi, implementazione delle politiche, monitoraggio, in definitiva di *governance* dei processi, diventa cruciale.

Gli scenari che si stanno delineando prevedono per le imprese una situazione in cui è necessario raggiungere un'elevata capacità competitiva che potrà ottenersi grazie a un buon orientamento al mercato in termini di prodotto e una efficiente organizzazione tecnica produttiva e commerciale. Le direttrici di sviluppo percorribili dovrebbero quindi muoversi verso queste traiettorie:

- potenziamento dell'organizzazione economica dei produttori con una più incisiva azione dell'associazionismo produttivo e della cooperazione, che coinvolga tutti gli attori delle diverse filiere agroalimentari e che intensifichi le relazioni distrettuali in modo da promuovere le aggregazioni e gli accordi interprofessionali;
- adozioni di strategie aziendali che consentano di contemperare l'efficienza economica con l'esigenza di salvaguardia delle risorse naturali, fornendo altresì un contributo significativo alla vitalità delle aree rurali in tema di qualificazione del paesaggio, utilizzazione degli spazi e del tempo libero;
- diversificazione produttiva a favore di prodotti innovativi e di alta qualità, dai prodotti biotecnologici ai prodotti biologici, dalle agroenergie ai servizi con la cosiddetta agricoltura sociale.

## 2. Alcuni elementi di impatto della riforma<sup>2</sup>

### 2.1 Reddito agricolo

A due anni dall'applicazione della riforma Fischler, in Italia i redditi agricoli continuano a manifestare dei cedimenti. La riduzione del valore della produzione e un calo meno che proporzionale della forza lavoro hanno, infatti, prodotto una flessione della produttività del lavoro nella maggior parte dei comparti produttivi.

A livello comunitario, l'evoluzione del reddito agricolo reale per occupato è fortemente differenziata da paese a paese (Figura 1). Nell'UE a 25 e nei paesi esterni all'area euro si registra un trend positivo in conseguenza del calo della forza lavoro. Per contro, in paesi come Italia, Francia e Spagna si osserva una tendenziale caduta del reddito agricolo unitario con valori negativi nel 2004 e 2005, nel caso dell'Italia, anche nel 2006.

Passando alla situazione italiana, l'espulsione degli occupati dal settore agricolo è ormai un fatto strutturale, mentre il valore della produzione agricola subisce un andamento altalenante in termini reali e

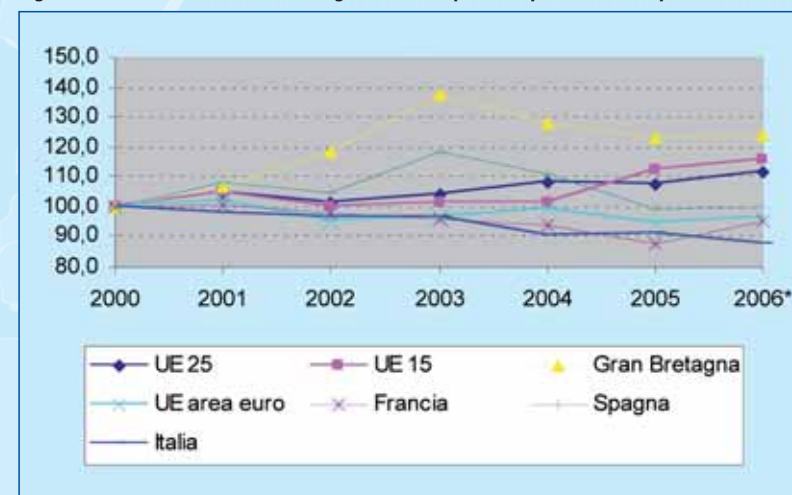
tendenzialmente decrescente in valori correnti (Figura 2). Sulla base delle stime Eurostat, il valore aggiunto reale ha registrato nel corso dell'ultimo biennio riduzioni rispettivamente dell'1,1 e 2,4%, mentre per quello nominale il calo è stato amplificato dalla caduta dei prezzi dei principali prodotti agricoli. A questo risultato poco brillante hanno contribuito i tagli nelle superfici investite di alcuni importanti cereali, il bilancio negativo delle colture industriali, i rendimenti in diminuzione di taluni ortaggi e colture frutticole, il calo degli avicoli e un rallentamento dei prodotti lattiero-caseari. Questi risultati poco incoraggianti sono stati in parte compensati dalla buona ripresa delle quotazioni dei cereali (in media +18% tra 2005 e 2006) e della frutta e ortaggi (in media +30%) verificatesi nel 2006.

Nel corso degli ultimi anni, l'andamento del valore aggiunto agricolo è stato infatti pesantemente condizionato sia da fattori congiunturali (andamento climatico sfavorevole nella stagione estiva, prezzi di vendita stagnanti, impennata

dei costi energetici), sia da fattori politico-istituzionali come la rivalutazione dell'euro nei confronti del dollaro statunitense e l'introduzione del disaccoppiamento, soprattutto nel comparto dei

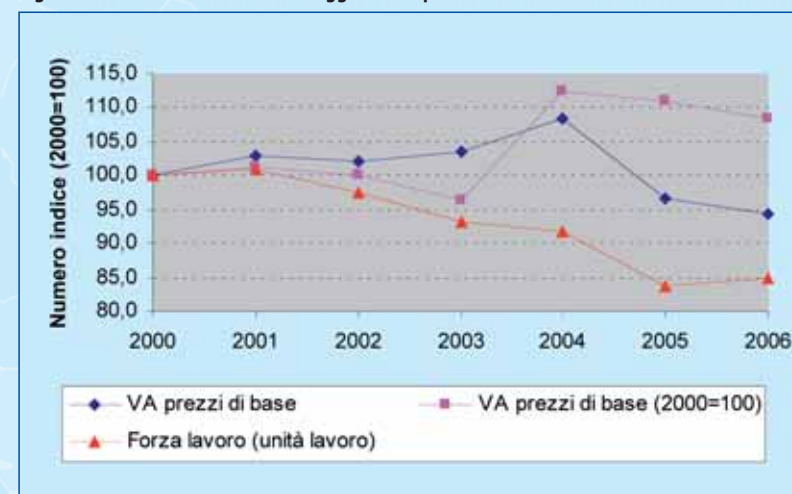
seminativi. A questo si aggiunge la perdita di competitività di alcune produzioni nazionali, in particolare quelle ortofrutticole, rispetto ai partner comunitari (Spagna).

Figura 1 – Evoluzione del reddito agricolo reale per occupato in alcuni paesi dell'UE



\*) Stime. Fonte: Eurostat, 2007

Figura 2 – Evoluzione del valore aggiunto ai prezzi di base e forza lavoro in Italia



Fonte: Eurostat, 2007

<sup>2</sup> Il presente capitolo è stato redatto da Luca Rossetto.

Secondo una recente indagine della Commissione, le prospettive di sviluppo del settore agricolo sembrano favorevoli sia per l'andamento del mercato sia per l'evoluzione dei redditi agricoli (Commissione europea, 2007; Bonfante, 2007). In particolare, il reddito agricolo dell'UE a 27, misurato in termini reali per unità di lavoro, dovrebbe crescere tra il 2005 e il 2013 di oltre il 20%. Tuttavia, se l'analisi viene ristretta all'UE-15, escludendo così i paesi dell'est, la crescita si riduce al 9,3% (circa 1% l'anno). Le cause di questo sviluppo, seppur contenuto, vengono imputate a un sensibile apprezzamento del mercato e al calo della forza lavoro agricola che controbilancia la flessione nelle sovvenzioni assegnate ai produttori. Nel caso dell'Italia appare invece plausibile l'ipotesi di redditi stagnanti in leggero calo. Tra le cause di tale andamento va sicuramente rilevato il disaccoppiamento. In linea generale, l'avvio del regime del pagamento unico aziendale (RPU) ha avuto infatti degli effetti rilevanti sulla redditività aziendale. In assenza di dati definitivi sull'applicazione del RPU è piuttosto arduo fare delle previsioni sull'impatto della riforma, sia per la complessità del meccanismo di calcolo e fissazione dei titoli, sia per l'accavallarsi dei settori interessati dalla riforma.

Con il RPU, gli agricoltori hanno infatti ricevuto l'assegnazione dei titoli dapprima sui seminativi e, successivamente, con l'estensione della riforma anche su latte, tabacco, olio d'oliva, zucchero (Tabella 1). Ai titoli fissati nel 2005 vanno aggiunti gli eventuali aiuti supplementari previsti dall'art. 69 (Frascarelli, 2006b). Il meccanismo di applicazione della riforma, che prendeva come riferimento un periodo

storico per il calcolo delle superfici e la zonizzazione per la determinazione di una resa storica, ha di fatto creato dei titoli il cui valore varia da azienda ad azienda e approssima verso il basso i pagamenti storici effettivamente percepiti.

A livello operativo, l'applicazione del RPU sembra aver generato dei titoli il cui valore cambia drasticamente con il settore e la zona in cui si trova l'azienda. Il range dei titoli varia da un minimo di qualche decina di euro per ettaro fino ad alcune migliaia di euro. Nelle aziende con seminativi, un titolo varia da meno di 100 euro nelle aree montane fino a oltre 400 euro; in quelle con bietole, il titolo dovrebbe aggirarsi sui 500 euro; in quelle con oliveti la media è intorno a 400 euro, ma vi sono delle punte di 20 mila euro per ettaro; nelle aziende con tabacco, la media dei titoli dovrebbe essere su 2.000-3.000 euro per ettaro (solo la Puglia ha finora adottato il disaccoppiamento totale). Infine, negli allevamenti zootecnici il titolo ha un valore medio di 800 euro se da latte, e 1.000-1.500 euro se da carne, ma nelle grandi aziende può raggiungere il valore massimo di 5.000 euro per ettaro, in quanto oltre tale soglia i titoli diventano speciali e l'allevatore per usufruire dei pagamenti deve mantenere il 50% della mandria registrata nel periodo di riferimento.

Vale forse la pena ricordare che nella fase di assegnazione i titoli hanno subito una riduzione lineare pari all'8,03% per rispettare il massimale nazionale e alimentare la riserva, e che in fase di pagamento i titoli subiscono un'ulteriore riduzione per effetto della modulazione che trattiene il 4% nel 2006 e il 5% nel 2007 e anni successivi (esclusa una franchigia



di 5.000 euro). Sono comunque in discussione ulteriori tagli sugli aiuti per accrescere la modulazione a favore dello sviluppo rurale e soddisfare eventuali esigenze di cassa che potrebbero determinarsi con l'ingresso dei nuovi partner comunitari.

Il meccanismo di fissazione dei titoli ha avuto non poche difficoltà nella fase di avvio e collaudo, che si sono tradotte in errori e ritardi nei pagamenti; ciò talvolta ha ingigantito le difficoltà finanziarie degli agricoltori aggravando il tasso di inutilizzo dei fondi comunitari. Nel primo anno di applicazione della riforma l'Italia, a fronte di un'assegnazione di 2.345 milioni di euro, ne avrebbe utilizzati 1.915 e ciò viene giustificato in parte dall'elevato numero di domande contestate o irregolari (70 milioni euro) e in parte da titoli non richiesti (110 milioni di euro).

Un aspetto innovativo della riforma è rappresentato dall'avvio del regime della

condizionalità che si sostanzia nel rispetto dei criteri di gestione obbligatoria o CGO (Direttive Uccelli e Habitat, Direttive sostanze pericolose e fanghi, Direttiva nitrati, norme registrazione animali) e delle buone condizioni agronomiche e ambientali o BCAA (rete sgrondo acque, gestione stoppie, pascoli, incolti, olivi ed elementi paesaggistici). Il mancato rispetto di queste norme<sup>3</sup> può riflettersi in una decurtazione o mancato pagamento del RPU. Nel primo anno di applicazione i controlli non hanno rilevato importanti irregolarità per i CGO, ad eccezione di circa 150 aziende (su 15 mila controllate) dove si sono riscontrate irregolarità sulla gestione dei nitrati e sulla registrazione degli animali. Sul versante delle BCAA sono state registrate delle infrazioni sul divieto di conversione dei pascoli (circa 3%), sulla manutenzione degli oliveti (circa 2,6%), sulla regimazione delle acque e sulla gestione delle superfici ritirate dalla produzione.

<sup>3</sup> Secondo la normativa comunitaria i controlli devono coprire almeno l'1% delle aziende beneficiarie. I responsabili dei controlli sono l'Agea per quanto attiene i CGO e l'Organismo pagatore regionale (Agea, se non esiste) per le BCAA.



**Tabella 1 – Massimali pagamenti diretti Pac in Italia (Anno 2006)**

	<b>Importi</b> mln euro	<b>Agricoltori</b> migliaia
Titoli fissati 2005	2.337,6	710
Latte	352,0	50
Olio d'oliva	638,8	1.100
Tabacco	146,2	20
Zucchero	73,5	60
Art. 69 seminativi	141,7	350
Art. 69 carni bovine	28,7	52
Art. 69 carni ovicaprine	8,7	34
Art. 69 zucchero	6,4	25
Aiuto sementi	13,3	
Aiuti accoppiati tabacco	189,4	12
Qualità olio d'oliva	36,0	
<b>Totale</b>	<b>4.017</b>	

Fonte: Allegato VIII, Reg. CE 1782/2003 e successive integrazioni

## 2.2 Occupazione e struttura aziendale

Nei primi anni di applicazione della riforma Fischler, prosegue il processo di ristrutturazione del settore agricolo che si caratterizza dalla scomparsa di numerose microaziende, da un aumento delle dimensioni medie aziendali, sia fisiche che economiche, nonché dall'espulsione di occupati. A livello di settore agricolo, è ancora prematuro parlare di cambiamenti nella struttura delle aziende agricole derivanti specificatamente dal disaccoppiamento, dal momento che le tendenze in corso sono il risultato di un processo avviato già da parecchi anni.

La recente indagine sulle Strutture Agricole (Istat, 2005), rileva anche il primo anno di applicazione della riforma e quindi coglie in parte gli effetti del disaccoppiamento<sup>4</sup>. Vi sono comunque degli interessanti elementi di valutazione che si prestano a delle considerazioni sul futuro della PAC.

In primo luogo, le aziende agricole subiscono tra il 2003 e il 2005 un significativo ridimensionamento, pari a circa il 12%, secondariamente, l'erosione della SAU sembra subire una leggera ripresa rispetto ai primi anni 2000 (Tabella 2). I risultati dell'indagine variano lungo la penisola parallelamente al processo di ristrutturazione che sembra essersi verificato con

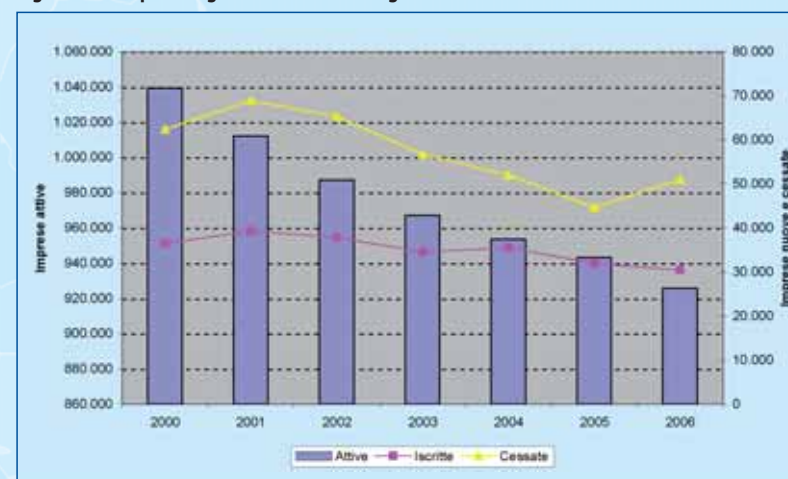
<sup>4</sup>L'indagine delle Strutture è una rilevazione campionaria periodica che rileva l'universo UE e pertanto esclude le aziende agricole con SAU inferiore a 1 ettaro.

**Tabella 2 – Aziende, SAU (ettari) e Redditi Lordi Standard (UDE) tra il 2000, 2003 e 2005**

	<b>2005</b>	<b>2003</b>	<b>2000</b>	<b>% 2005/ 2003</b>	<b>% 2005/ 2000</b>
<b>ITALIA</b>					
Aziende	1.728.532	1.963.817	2.153.724	-12,0	-19,7
SAU	12.707.846	13.115.810	13.062.256	-3,1	-2,7
RLS	22.066.769	19.365.990	19.062.114	13,9	15,8
<b>NORD</b>					
Aziende	453.935	482.500	580.116	-5,9	-21,8
SAU	4.578.414	4.713.352	4.856.018	-2,9	-5,7
RLS	10.366.434	8.616.013	9.131.629	20,3	13,5
<b>CENTRO</b>					
Aziende	281.784	319.492	375.916	-11,8	-25,0
SAU	2.329.479	2.407.845	2.424.277	-3,3	-3,9
RLS	3.117.674	2.895.263	2.752.965	7,7	13,2
<b>SUD</b>					
Aziende	992.809	1.161.824	1.197.692	-14,5	-17,1
SAU	5.799.953	5.994.613	5.781.961	-3,2	0,3
RLS	8.582.661	7.854.713	7.177.521	9,3	19,6

Fonte: Istat, 2007

**Figura 3 – Imprese agricole iscritte al Registro delle Camere di Commercio**



Fonte: Movimprese, 2007

**Tabella 3 – Aziende con allevamenti e patrimonio zootecnico**

	Aziende con allevamenti	000 CAPI						Allevamenti avicoli
		Bovini e bufalini	Suini	Ovini	Caprini	Equini	Conigli	
2003	358.558	6.261	8.580	8.167	898	121	7.376	172.979
2005	302.264	6.180	8.758	6.991	918	142	7.047	149.064
var %	-15,7	-1,3	2,1	-14,4	2,2	17,8	-4,5	-13,8

Fonte: Istat, 2003 e 2005

**Tabella 4 – Variazione annuale della forza lavoro (percentuale rispetto all'anno precedente)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Totale</b>	<b>0,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-4,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-8,6</b>	<b>1,1</b>
- familiare	-0,1	-4,0	0,0	-2,6	-13,6	-0,8
- extrafamiliare	3,3	-2,1	-14,4	1,4	3,5	5,1

Fonte: Eurostat

anticipo al Nord rispetto al Centro e al Sud. La perdita di unità, che ha coinvolto per lo più le microaziende (meno di 2 ettari), è stata accompagnata da un significativo aumento della dimensione media aziendale, salita da 6,7 (2003) a 7,4 ettari (2005). Analogamente, si registra una dinamica positiva nelle dimensioni economiche, con una media nazionale che passa da 9,9 a 12,8 UDE<sup>5</sup>.

Il confronto con il registro delle imprese agricole delle Camere di Commercio sembra riconfermare quanto già rilevato dall'Istat. La quota delle aziende registrate presso la CCIA e quelle censite passa dal 48% del 2000 (Universo UE), al 49% del 2003, al 54% del 2005 e questo lieve aumento sembra indicare che le imprese CCIA siano calate di meno rispetto a quelle Istat, segnatamente tra il

2003 e 2005. Purtroppo non è possibile effettuare un confronto nel 2006 dove si registra un'accelerazione nella cessazione di imprese e un forte calo di quelle attive, fenomeni che paiono in leggera controtendenza rispetto al triennio precedente (Figura 3).

Una nota di particolare interesse sul fenomeno della ristrutturazione emerge dall'analisi delle nuove aziende agricole create tra il 2003 e il 2005 (Istat, 2006): circa 32 mila nuove unità generate dallo smembramento di 14.700 aziende e dalla fusione di altre 3.400. Questo fenomeno, concentrato per oltre il 70% nel Sud, è in realtà dominato dalla cessazione e frammentazione di aziende già esistenti.

Un altro elemento di particolare interesse è l'affitto. Se le previsioni ante riforma la-

sciavano intravedere un maggior ricorso a questo strumento, i risultati dell'indagine evidenziano per contro un calo delle aziende che ricorrono a questa forma di possesso, scese di circa il 16% rispetto al 2003.

Passando agli allevamenti, la diminuzione delle aziende zootecniche tra il 2003 e 2005 si aggira sul 16% ed è imputabile soprattutto alle crisi che hanno colpito il settore avicolo e ovino (Tabella 3). Le informazioni non consentono di valutare la dinamica della concentrazione produttiva che sta creando gravi difficoltà nelle cosiddette aree vulnerabili ai nitrati e che rappresentano ormai l'elemento più critico nella gestione dei grandi allevamenti zootecnici nelle regioni settentrionali.

Riguardo all'occupazione agricola, l'indagine Istat 2005 registra un calo di circa l'11,8%, corrispondente a circa 500 mila unità, che diventa più grave per la manodopera familiare (-13,2%). L'impiego effettivo del lavoro, espresso in giornate, registra invece un calo più contenuto, attorno al 5,8%, mentre aumenta sensibilmente l'intensità del lavoro, soprattutto nella componente extrafamiliare.

Facendo riferimento alle rilevazioni continue sugli occupati agricoli (Istat, Eurostat), il calo medio annuo tra il 2000 e il 2006 si dovrebbe aggirare sul 2,7% (circa 30 mila unità/anno), con valori più negativi nella manodopera familiare (-3,5% per anno) e molto più contenuti in quelli della manodopera salariata (-0,5%) (Tabella 4). L'analisi temporale evidenzia che la perdita di manodopera salariata si concentra tra il 2002 e 2003, mentre il calo di quella familiare è più forte tra il 2004 e 2005.

## 2.3 Mercati agricoli e ri-organizzazione delle filiere

La nuova PAC ha avviato dei significativi cambiamenti nel quadro produttivo con inevitabili riflessi sull'indotto e su tutti i servizi direttamente o indirettamente collegati alle filiere.

In questo paragrafo gli impatti della riforma sui mercati agricoli e sulle filiere sono stati valutati congiuntamente per evitare ripetizioni e dare un quadro completo e non frammentato della situazione. In alcuni comparti, ad esempio, il disaccoppiamento degli aiuti si è manifestato con repentini mutamenti delle scelte produttive che hanno innescato degli effetti indotti su altri anelli delle filiere; in altri i cambiamenti sono stati contenuti o non si sono ancora manifestati; in altri ancora la riforma ha prodotto una vera e propria ristrutturazione con inevitabili conseguenze su tutta la filiera. Le situazioni tuttavia più gravi, soprattutto per l'occupazione, si lamentano nei settori bieticolo-saccarifero, del tabacco, dell'olio d'oliva e dell'ortofrutta trasformata. Il comparto dei seminativi e dei cereali, in particolare, è in ordine di tempo quello che ha subito il primo impatto della riforma. Dall'esame delle superfici investite (Tabella 5) si registra: i) la brusca riduzione del frumento duro che in soli due anni (2005 e 2006) perde quasi 380 mila ettari; ii) una perdita negli investimenti degli altri cereali vernini con l'eccezione dell'avena e dell'orzo; iii) una lieve flessione del mais e iv) un vistoso recupero della soia.

La repentina caduta del grano duro viene associata all'abolizione del premio supplementare che assicurava una convenienza di questa coltura anche sui terreni meno produttivi o marginali dove si era ormai conso-

<sup>5</sup>La dimensione economica aziendale è misurata dal reddito lordo standard totale (RLS) ed espressa in unità di dimensione economica. Un UDE corrisponde a 1.200 Ecu (circa 1.200 euro) di RLS.

lidata la pratica del ringrano. Per evitare l'erosione dei margini di redditività, numerosi produttori hanno infatti preferito alle colture alternative (orzo, favino, foraggere) il maggese nudo, una pratica che aumenta la fertilità naturale dei terreni e limita al minimo i costi. Ciò viene confermato dal bilancio dei seminativi che nel 2005/06 segna una riduzione di oltre 400 mila ettari, in altre parole il vuoto del grano duro non è stato riempito da altri seminativi.

A livello di filiera, in risposta alla ridotta disponibilità di grano duro le imprese di trasformazione hanno reagito in prima battuta aumentando gli approvvigionamenti sui mercati esteri, successivamente, anche sulla scia del rialzo dei prezzi internazionali, alcuni operatori hanno proposto dei contratti di coltivazione di frumento duro con prezzo prestabilito che si sono diffusi anche nelle regioni settentrionali.

L'aumento della soia è stato invece favorito da una stagnazione del mercato dei cereali e dal forte aumento dei costi energetici che hanno assottigliato i margini del mais, soprattutto se praticato in aree che necessitano di irrigazione di soccorso.

Per quanto riguarda l'art. 69, che si proponeva di migliorare la qualità delle produzioni e l'ambiente, non si registrano effetti importanti sui mercati o sulla filiera, con l'eccezione dell'avvicendamento biennale tra soia e cereali. La gestione dei pagamenti supplementari si è in pratica tramutata in un'erogazione a pioggia su oltre la metà dei beneficiari dei titoli che hanno percepito un premio di 47,8 euro per ettaro (Frascarelli, 2006a).

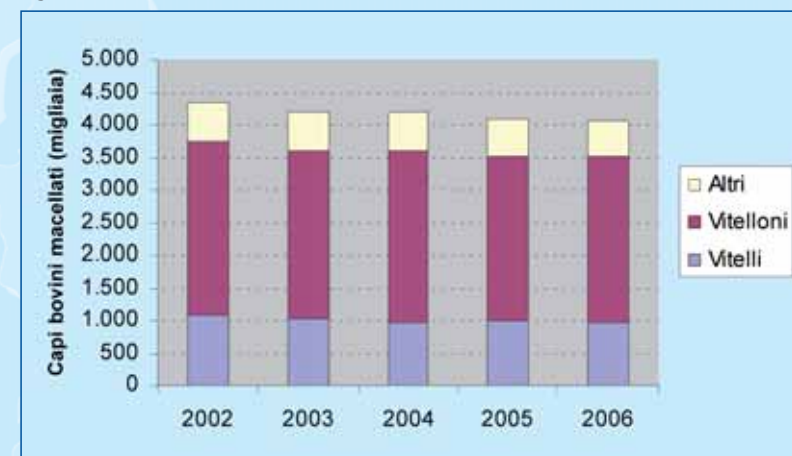
Nel settore zootecnico, bovino da carne e da latte, gli effetti del disaccoppiamento sono considerati sostanzialmente positivi anche se con alcune riserve.

Nelle aziende con bovini da carne, infatti, l'introduzione del disaccoppiamento è stata mascherata dalla congiuntura positiva del mercato: i prezzi delle carni rosse, sostenuti dall'effetto aviaria, hanno infatti lusingato gli allevatori anche in assenza dei premi accoppiati (Amadei, De Luca, 2006). Per contro, l'aumento delle quotazioni sui mercati esteri ha ridotto la disponibilità di ristalli sui mercati dell'est, dove gli allevatori locali preferiscono ingrassare gli animali e venderli direttamente, aggravando così il ricorso al mercato francese. L'aggravio del costo del ristallo, che forma il 70% della spesa totale di un vitellone, potrebbe averne scoraggiato la produzione e ciò sembra confermato dalla riduzione delle macellazioni, scese tra il 2004 e il 2006 di circa il 3,5% e dal peggioramento del tasso di approvvigionamento, passato dal 65% del 2004 al 57% del 2006 (Figura 4).

Finora, la trasformazione del premio o dei premi per capo nel RPU, spesso in forma di titoli ordinari (associati solo alla terra) e quindi senza alcun obbligo di mantenimento della mandria, ha incontrato il favore della maggior parte degli operatori. D'altra parte il RPU diventa nelle aziende medie e grandi una sorta di vitalizio contro i rischi del mercato che finora sembrano interessare solo realtà produttive marginali o di ridotte dimensioni dove l'allevatore o chiude l'attività oppure cede la gestione in soccida a terzi soggetti (es., macellatori).

Analogamente ai seminativi, l'estensione dei premi qualità (art. 69) a un numero eccessivo di allevamenti ne ha fortemente attenuato l'entità, intorno ai 22,8 euro/capo (contro i 140 previsti originariamente), e di conseguenza ne ha limitato l'efficacia.

Figura 4 - Evoluzione delle macellazioni di bovini



Fonte: Istat, 2007

Tabella 5 - Evoluzione delle superfici investite a seminativi

	2002	2003	2004	2005*	2006*
<b>SUPERFICI (000 ha)</b>					
Frumento tenero	682,1	577,3	581,8	602,8	578,4
Frumento duro	1733,3	1688,8	1772,1	1520,1	1342,2
Orzo	342,8	309,7	304,9	319,9	327,1
Avena	151,0	148,4	146,6	174,8	157,8
Mais	1112,0	1163,2	1197,0	1113,2	1125,1
Sorgo	34,1	30,5	34,3	31,6	38,7
Soia	152,0	152,1	150,4	152,3	180,9
Girasole	165,6	150,8	124,0	129,9	143,9
<b>Variazione (2002=100)</b>					
Frumento tenero	100	85	85	88	85
Frumento duro	100	97	102	88	77
Orzo	100	90	89	93	95
Avena	100	98	97	116	105
Mais	100	105	108	100	101
Sorgo	100	90	101	93	113
Soia	100	100	99	100	119
Girasole	100	91	75	78	87

\*) dati provvisori. Fonte: Istat, 2007

Nella zootecnia da latte il disaccoppiamento sembra giocare un ruolo minore rispetto al sistema delle quote latte o alle difficoltà congiunturali.

I maggiori problemi di questo comparto sono associati al rispetto della condizionalità, soprattutto per gli allevamenti che ricadono nelle aree vulnerabili ai nitrati.

Secondo molti operatori l'applicazione della normativa senza un adeguato sostegno da parte del settore pubblico rischia di mettere in crisi una quota elevata della bovinicoltura da carne ormai dominata da strutture di grandi dimensioni spesso polarizzate in aree vocate ma sensibili da un punto di vista ambientale.

A livello di settori, il bieticolo-saccarifero è sicuramente quello che ha subito gli effetti più pesanti della riforma. Il dimezzamento della quota e la chiusura di 13 stabilimenti su 19 ha prodotto un doloroso ridimensionamento che ha espulso oltre 800 occupati a tempo determinato senza contare gli avventizi che prima erano circa 3.000. A ciò vanno aggiunti i danni al contoterzismo dove numerosi operatori sono costretti a sterilizzare le macchine per la raccolta sostenendo dei costi stimati in circa 80 milioni di euro più i danni per il mancato impiego, valutati in altri 100 milioni di euro. Le conseguenze di questo "ridimensionamento" sono rappresentate anche da una pesante ristrutturazione delle principali associazioni dei bieticoltori alcune delle quali hanno già dimezzato il personale.

Nel settore del tabacco, la prospettiva del disaccoppiamento totale per il 2010 mette a forte rischio l'occupazione avventizia sia delle imprese agricole sia in quelle di prima trasformazione.

La filiera del tabacco coinvolge circa 26 mila aziende agricole, 62 mila agricoltori (e famiglie), 56 mila lavoratori stagionali cui si aggiungono 53 imprese di prima trasformazione (essiccamento, pre-lavorazione) con 13.000 addetti e altri 2 mila addetti

dell'indotto (imballaggi, trasporto, logistica, ecc.). Questi dati si diluiscono sul territorio nazionale ma diventano particolarmente significativi in regioni come l'Umbria o la Campania e Veneto dove si concentra la produzione di tabacco nazionale. Gli impatti sull'occupazione potrebbero essere gravi a livello di economia locale a causa di difficoltà oggettive di riconvertire le imprese agricole altamente specializzate o quelle di prima trasformazione.

Nel settore dell'ortofrutta trasformata, la proposta del disaccoppiamento degli aiuti rischia di avere delle ripercussioni rilevanti a carico filiera della trasformazione industriale. Le filiere colpite sono il primo luogo il pomodoro da industria e secondariamente, quelle degli agrumi delle pere e pesche trasformate.

La filiera del pomodoro da industria interessa approssimativamente 8.500 aziende e una superficie che varia da 90 a 100 mila ettari, mentre la produzione, stimata sui 4,5-5 milioni di tonnellate, viene lavorata da circa 200 industrie conserviere. Il settore della trasformazione mostra un elevato grado di frammentazione e si caratterizza per un generalizzato nanismo delle imprese la cui sopravvivenza è talvolta subordinata ai costi bassi della materia prima fornita dagli agricoltori che comunque si avvantaggiano del premio comunitario<sup>6</sup>. Gli addetti si aggirano sui 60 mila lavoratori annui tra fissi e stagionali a cui di deve aggiungere un numero imprecisato di lavoratori in nero.

Secondo recenti stime, il disaccoppiamento totale degli aiuti rischia di avere un forte impatto soprattutto sull'industria

trasformazione meno competitiva che perderebbe almeno il 50% degli stabilimenti mentre la riduzione degli addetti sarebbe tra il 30 e il 35%.

L'industria di trasformazione manifesta una certa preoccupazione anche sul comparto della pere (varietà Williams) e pesche destinate alla trasformazione. L'Italia, con circa 47 mila tonnellate, è il terzo produttore europeo (dopo Spagna e Grecia) di pere trasformate e uno dei principali produttori di pesche trasformate (circa 21-22 t/anno). Si tratta di comparti di nicchia rispetto al panorama della produzione agroalimentare, coinvolge 10 stabilimenti, 500 addetti e produce 70 milioni di euro di fatturato ottenuto per il 70% all'estero. Essendo le pesche una coltura arborea e quindi non soggetta all'aleatorietà delle coltivazioni erbacee, i maggiori rischi per l'approvvigionamento dell'industria potrebbero sorgere dall'eventuale diluizione degli aiuti disaccoppiati a tutto il comparto ortofrutticolo così come ventilato dalla recente proposta. Questa opzione abbasserebbe drasticamente la convenienza economica e quindi l'interesse degli agricoltori verso questa produzione.

Una situazione simile viene riscontrata nel comparto degli agrumi trasformati che interessano 3.500 addetti e generano un fatturato stimato in 160 milioni euro l'anno. Le imprese, localizzate in Calabria e Sicilia, sostengono numerose economie locali che rischiano di essere messe in crisi dal disaccoppiamento totale.

Rispetto al settore del tabacco o dello zucchero, per il comparto dell'olio d'oliva è invece prevedibile una riconversione. Il mondo associativo, che attualmente raccoglie oltre un milione di soci in 5 unioni olivicole,

finora si è limitato a gestire le domande di aiuto. Con il disaccoppiamento questa funzione viene meno, ma è possibile una riconversione verso un ventaglio di azioni che vanno dal monitoraggio del mercato alla tracciabilità cofinanziate dai programmi operativi e/o incoraggiate dalla legge di orientamento. Il processo di riconversione è già iniziato e viene confermato dal passaggio alla forma societaria di oltre 200 associazioni olivicole, oltre ad un consistente processo di snellimento del personale.

## 2.4 Nuovi orientamenti

La scelta del disaccoppiamento, l'apertura dei mercati e l'allargamento a est hanno radicalmente modificato l'agricoltura europea. Gli scenari competitivi si stanno evolvendo rapidamente mentre buona parte del mondo agricolo risente di una struttura invecchiata, con elevata incidenza del part-time e appesantita da forti attriti inerziali.

Il valore dell'aziende agricole vive una fase di profonda revisione. I nuovi percorsi di sviluppo dell'impresa agricola non sono più subordinati solo alla specializzazione o all'industrializzazione ma diventano più variegati e complessi in funzione di fattori esogeni (clima, territorio, ecc.) ed endogeni (struttura produttiva, fattore imprenditoriale, capitale umano, ecc.), oltre che dalle opportunità che scaturiscono dal mercato (es., agroenergie) e dall'ambiente (es., turismo). Alle tradizionali strategie volte al miglioramento della competitività, reinterpretate in chiave tecnologica e di valorizzazione della qualità, si aggiunge l'eco-condizionalità e quindi il rispetto per

<sup>6</sup> Per una produzione di pomodoro attorno a 60 t/ha e un premio comunitario di 34,5 euro/t, l'agricoltore percepisce un aiuto per ettaro di circa 2.000 euro.

l'ambiente e la diversificazione che fa perno sul concetto di multifunzionalità dell'impresa agricola. Secondo uno schema proposto agli inizi degli anni 2000<sup>7</sup>, la diversificazione, in senso allargato, può essere rappresentata da un triangolo i cui lati ne individuano i percorsi di sviluppo: i) approfondimento; ii) allargamento; iii) riposizionamento.

### Approfondimento

Comprende le innovazioni di prodotto (es., prodotti tipici e di qualità) e/o di processo (es. biologico) e le attività a monte o a valle dell'agricoltura tradizionale. Tra queste ultime, sono comprese le iniziative legate alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e all'organizzazione dell'offerta (vendita diretta, farmer's market, ecc.) e le attività per il miglioramento dell'efficienza degli input (produzione di agroenergie, gestione reflui zootecnici, ecc.).

### Allargamento

Si estende alle attività che affiancano quella agricola principale e che rispondono allo sviluppo di nuovi mercati (turistici, residenziali-culturali, ecc.) e/o fornitura di servizi di tipo pubblico (ambientali, paesaggistici, ecc.). Una delle prime attività allargate è stata il contoterzismo che ormai si estende alla commercializzazione o alle incombenze burocratico-amministrative. L'agriturismo è una delle attività allargate di maggior diffusione sul territorio nazionale che oltre ai tradizionali servizi (ristorazione, alloggio, vendita diretta) offre una gamma alquanto variegata

di attività che vanno dalle fattorie didattiche, ai percorsi enogastronomici, dall'agricultural therapy (es., riabilitazione) ai servizi residenziali (es., case per anziani) al benessere (fitness, sport, ecc.).

### Riposizionamento

Riguarda le attività esterne a quelle agricole ma integrate e complementari perché offrono opportunità di impiego di fattori produttivi altrimenti inutilizzati (es., lavoro familiare, macchine) e un reddito che contribuisce al sostentamento dell'agricoltore e della sua famiglia. Si tratta di attività di economia rurale svolte indipendentemente da quelle agricole come l'artigianato locale, la produzione artistica o valorizzazione culturale, il piccolo commercio (es., negozio rurale, fiere rurali), il turismo, ovvero forme di pluriattività tipiche della famiglia agricola. A queste si possono associare attività di cura e manutenzione di spazi pubblici, quelle folkloristiche, di animazione rurale per una riqualificazione delle aree rurali.

Una recente indagine effettuata dall'Eurostat sulle strutture dell'UE ha messo in evidenza che l'agricoltura è ormai diventata un'attività secondaria. In Italia, ad esempio, gli imprenditori agricoli che traggono da attività diverse rispetto quella agricola la principale fonte di reddito rappresentano circa il 22% del totale (Figura 5). In Europa la situazione non cambia: in Svezia per la metà degli agricoltori l'attività dei campi è un secondo lavoro, in Germania tale quota raggiunge il 43%, in Danimarca il 39%, nel Regno Unito il 23%. L'unica eccezione nella vec-



chia UE a 15 è rappresentata dalla Francia, paese che mantiene una forte tradizione agricola, dove solo il 17% degli operatori considera l'agricoltura come un'attività secondaria.

Nell'ultima indagine delle strutture dell'Istat (Istat, 2006), nel sistema agricolo italiano venivano registrate almeno 105 mila aziende multifunzionali, ovvero che svolgono una o più attività connesse<sup>8</sup> all'agricoltura. Queste aziende formano poco meno del 16% dell'universo agricolo

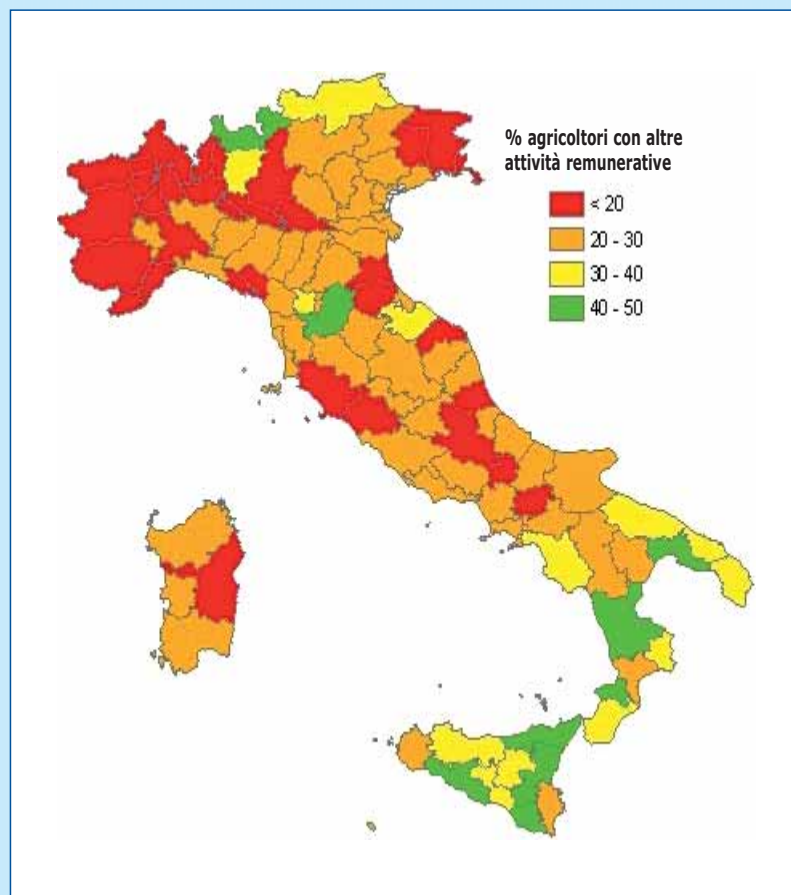
ma rispetto al 2003 sono cresciute del 17-18%. A livello regionale le quote più importanti sono presenti in Puglia (21%) e Sicilia (17%), segue la Toscana (13%) e la Campania (11%), mentre la regione più rappresentativa per prati e pascoli è la Sardegna (18%), seguita dal Piemonte e Trentino Alto Adige.

Questi dati sembrano quindi confermare che lo sviluppo della multifunzionalità è diventato un fatto concreto per molte aziende agricole. La futura programma-

<sup>7</sup>Van der Ploeg, J.D., Long A., Banks J.(2002), Living Countrysides: Rural Development Processes in Europe: the State of the Art, Elsevier, EBI.

<sup>8</sup>Le attività connesse rilevate sono l'agriturismo, le attività di artigianato, la lavorazione dei prodotti agricoli vegetali, la lavorazione dei prodotti agricoli animali, la lavorazione del legno, la produzione di energia rinnovabile, l'acquacoltura, i lavori per conto terzi effettuati utilizzando le attrezzature dell'azienda, le attività ricreative, la produzione di mangimi completi e complementari e le altre attività.

Figura 5 – Agricoltori con altre attività remunerative (2002)



Fonte: Eurostat

zione per lo sviluppo rurale e numerose iniziative anche a livello ministeriale (es. sviluppo delle agroenergie) sembrano andare in questa direzione. Purtroppo, l'intervento del settore pubblico non è sufficiente a modificare dei comportamenti (es. ricerca delle rese o degli aiuti) ancora profondamente radicati nel *modus operandi* dei produttori agricoli.

Non v'è dubbio che la nuova Pac abbia avviato una fase di grande difficoltà e incertezza per le imprese agricole italia-

ne, ma le soluzioni non possono essere univoche. La diversificazione allargata è sicuramente una delle risposte, ma per la sua piena attuazione è necessario un nuovo atteggiamento degli agricoltori e investimenti nel capitale umano per migliorare le capacità progettuali e nell'innovazione delle imprese per l'avvio di processi di integrazione, per favorire il dialogo con gli altri operatori della filiera, con altri imprenditori del territorio e con le istituzioni pubbliche e private.

## 3. Le recenti e le imminenti riforme e revisioni delle OCM<sup>9</sup>

### 3.1 Zucchero

Dalla sua creazione nel 1968, la regolamentazione del mercato dello zucchero è rimasta sostanzialmente immutata fino alla riforma introdotta dai regolamenti n. 318, 319 e 320 del febbraio 2006. Il regime in vigore fino ad allora era fondato su un sistema di prezzo minimo garantito agli agricoltori per la materia prima, prezzo di intervento per il prodotto trasformato (nel 2006 pari a 631,9 €/t per lo zucchero bianco e 523,7 €/t per quello grezzo), quote di produzione, dazi e contingenti per le importazioni dai paesi terzi, e sussidi alle esportazioni. In particolare, per la produzione di zucchero erano previste una quota A (inizialmente disegnata in modo da far fronte alle necessità del mercato comunitario) e una quota B (per il prodotto destinato all'esportazione con diritto al sussidio) che, in base alle norme in vigore all'inizio del 2006, assommavano a circa 17,4 milioni di tonnellate l'anno. Per la materia prima era garantito agli agricoltori un prezzo minimo diverso a

seconda che fosse destinata alla produzione per la quota A (46,72 €/t) o B (32,42 €/t). Infine vi era una quota C che designava il prodotto che doveva essere venduto al di fuori dell'Unione Europea (UE) senza beneficiare del sussidio.

A persuadere l'UE dell'inevitabilità di una riforma è stata una combinazione di pressioni provenienti dall'interno e soprattutto dai mercati internazionali. In primo luogo, l'impronta generale della vecchia OCM zucchero era ormai in palese contraddizione con la filosofia alla base del disaccoppiamento degli aiuti recentemente introdotto per molte colture a seminativo.

Inoltre, la vecchia OCM zucchero, mantenendo il prezzo all'interno della Comunità a un livello pari a tre volte quello prevalente nel mercato internazionale, prometteva di attrarre livelli sempre maggiori di importazioni. Un motivo di particolare preoccupazione, da questo punto di vista, proveniva - e proviene ancora - dall'accordo *Everything But Arms*, in base al quale a partire dal 2009 le esportazioni

<sup>9</sup>I paragrafi 3.1, 3.4, 3.5 sono stati curati da Mattia Cai, i paragrafi 3.2, 3.6 e 3.7 sono stati redatti da Lara Pizzo, il paragrafo 3.3 è stato invece elaborato da Luigino Barisan.

provenienti da 49 paesi in via di sviluppo – la cui produzione di zucchero ammonta complessivamente a circa 3,5 milioni di tonnellate – non dovranno più scontare alcun dazio per accedere al mercato dell'UE.

Per di più, la disputa commerciale che opponeva l'UE ad Australia, Brasile e Thailandia si era conclusa, nella primavera 2005, con il verdetto che le esportazioni di zucchero assistite da sussidi da parte dell'UE superavano il limite previsto dalle norme WTO. Poco dopo, nel presentare la propria proposta di riforma dell'OCM zucchero, il Commissario per l'agricoltura sosteneva che la decisione del WTO avrebbe richiesto una riduzione delle esportazioni di 4,6 milioni di tonnellate l'anno.

Nel complesso, rispetto alle quote esistenti nel 2006, la Commissione stima oggi come allora che, per mantenere l'equilibrio nel mercato interno, sia necessaria una riduzione della produzione di 6-7 milioni di tonnellate l'anno.

Scartando l'ipotesi di una completa liberalizzazione del mercato perché potenzialmente fonte di problemi sociali e quella di una riduzione di tutte le quote di produzione di una percentuale uguale per tutti perché iniqua nei confronti dei produttori di zucchero più efficienti, la riforma del 2006 risponde all'esigenza di ridimensionare il settore cercando di incentivare le imprese meno efficienti ad uscire dal mercato. Inoltre, la riforma rivede i meccanismi di intervento nel mercato da parte dell'UE, in particolare riducendo gradualmente il livello dei prezzi interno ed estendendo anche ai bieticoltori il regime di pagamento disaccoppiato.

Innanzitutto il nuovo regime, in vigore dal luglio 2006, riduce il prezzo di riferimento per il prodotto trasformato che, in fasi successive, scenderà a 404,40 €/t per lo zucchero bianco e 335,20 €/t per quello grezzo entro la campagna 2009/10. Inoltre per ciascuna impresa saccarifera le quote A e B sono state accorpate in una sola quota di ammontare pari alla loro somma e la quota C è stata eliminata. Entro i limiti quantitativi imposti dagli accordi internazionali, lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alla quota può essere esportato verso paesi terzi con l'aiuto di un sussidio. L'ammontare riconosciuto agli esportatori dalla Comunità è determinato in maniera tale da colmare la differenza tra il prezzo interno all'UE e il prezzo nel mercato mondiale. In alternativa, questo zucchero può essere ceduto a imprese che lo utilizzino in processi industriali specificamente autorizzati dall'UE. In sostanza, la lista degli usi ammissibili, che esclude l'industria alimentare, prevede che le eccedenze possano essere cedute all'industria farmaceutica, impiegate nella produzione di bioetanolo o di bevande alcoliche, oppure per ottenere prodotti che non contengano zucchero ma nel cui processo produttivo esso rappresenti un input. Il rimanente zucchero fuori quota che non trova sbocco in questo genere di usi industriali deve essere stoccato fino alla campagna successiva a spese del produttore.

Per mantenere il prezzo dello zucchero a un livello vicino al prezzo di riferimento, oltre a mantenere in funzione questo sistema di quote di produzione, l'UE continua a intervenire direttamente nel mercato interno in vari modi e usa una combinazione di dazi e quote di importazione

per limitare l'ingresso alle importazioni da paesi terzi. È ancora previsto un prezzo di intervento, fissato all'80% del prezzo di riferimento, al quale le agenzie di intervento devono acquistare qualsiasi quantitativo di zucchero venga loro offerto fino a un massimo di 600 mila tonnellate per campagna, il che, al momento dell'approvazione del regolamento, equivaleva a poco più del 3% della quota comunitaria complessiva.

Questo sistema di acquisto d'intervento – in buona sostanza un residuo della vecchia PAC – cesserà di esistere alla fine della campagna 2009/10. Quando il prezzo di mercato si mantiene al di sotto del prezzo di riferimento per un periodo rappresentativo, l'UE può anche decidere di garantire aiuti allo stoccaggio privato o imporre che una certa percentuale della quota di produzione – uguale per tutti – sia stoccata a spese del produttore fino alla campagna successiva. Quest'ultima misura, in pratica, consiste in una riduzione temporanea di quota.

Similmente, la riforma mantiene la regolamentazione sul prezzo minimo che i trasformatori devono riconoscere agli agricoltori nell'acquisto della materia prima, pur riducendolo progressivamente da 32,86 €/t a 26,29 €/t entro la campagna 2009/10. Come compensazione per questa riduzione del prezzo, la riforma assegna ai bieticoltori dei titoli al pagamento diretto che sono soggetti alla disciplina generale dell'aiuto disaccoppiato e il cui importo, per quanto determinato secondo diverse procedure in ciascuno stato membro, dipende da parametri storici. Inoltre, per promuovere l'utilizzo della barbabietola per scopi diversi dall'impiego nell'industria saccarifera, le coltivazioni posso-

no beneficiare delle iniziative dell'UE a sostegno dei biocarburanti, come un aiuto specifico di 45 €/ha e la possibilità di praticare la coltura anche sui terreni destinati al set-aside, senza per questo dover rinunciare al normale pagamento diretto. Nel complesso, le riduzioni di prezzo e di garanzie introdotte dalla riforma dell'OCM non sono sufficienti a determinare il drastico ridimensionamento del settore auspicato dal Commissario per l'agricoltura. Per incentivare un'ordinata ristrutturazione dell'industria saccarifera e della bieticoltura l'UE ha istituito – sempre nell'ambito della riforma del 2006 – un "fondo temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero", il quale introduce incentivi di vario genere alla chiusura degli impianti produttivi.

Per le quattro campagne di commercializzazione dal 2006/07 al 2009/10, ciascuna impresa che decide di dismettere – in tutto o in parte, ma in maniera permanente – i suoi impianti di produzione ha diritto, per ogni tonnellata di quota cui rinuncia, ad un "aiuto alla ristrutturazione" di ammontare compreso tra i 180 € e i 730 € a seconda delle modalità e della tempistica dello smantellamento, con pagamenti più elevati per chi sceglie di ridurre la produzione nei primi anni di funzionamento del fondo. Almeno il 10% di questo aiuto alla ristrutturazione è comunque riservato ai coltivatori che fornivano impianti in chiusura, nonché ai contoterzisti che a questi ultimi rendevano i loro servizi.

Il regolamento che introduce il fondo di ristrutturazione, inoltre, prevede che per ogni tonnellata di quota rinunciata, ciascuno stato membro riceva un "aiuto alla diversificazione", che potrà utilizzare per sostenere la riconversione delle regioni che

soffrono gli effetti della ristrutturazione nel settore dello zucchero. L'importo dell'aiuto, inizialmente di 109,50 €/t, può aumentare a determinate condizioni e ancora una volta si riduce con il succedersi delle campagne di commercializzazione.

Gli interventi nell'ambito del fondo di ristrutturazione sono finanziati da un contributo temporaneo che ogni produttore di zucchero detentore di una quota di produzione (non rinunciata) deve pagare in ciascuna delle campagne 2006/07, 2007/08 e 2008/09 e il cui importo – uguale per tutti, ma ancora una volta variabile da una campagna all'altra – è compreso tra i 173,80 € e 113,30 € per tonnellata di quota posseduta.

I riscontri iniziali sul funzionamento del fondo di ristrutturazione sono stati, dal punto di vista della Commissione, soddisfacenti: nel complesso, durante il primo anno di attività del fondo – la campagna 2006/07 – i produttori dell'UE hanno rinunciato a circa 1,5 milioni di tonnellate di quota ed è stata avviata la chiusura o riconversione di numerosi impianti: 13 in

Italia, 9 in Polonia, 4 nella Repubblica Ceca, 3 in Spagna e altrettanti in Germania (Tabella 6). L'Italia, in particolare ha rinunciato a circa metà della propria quota di produzione, che ora ammonta a poco meno di 780 mila tonnellate. La seguente tabella riassume la distribuzione delle quote tra i principali paesi produttori prima e dopo le rinunce occorse nel primo anno di funzionamento del fondo di ristrutturazione.

Gli effetti di questa rinuncia alla quota e della contemporanea decisione da parte dell'UE di imporre una riduzione temporanea del 13,6% delle quote di produzione risultano in un calo di circa il 25% della produzione comunitaria di zucchero rispetto alla campagna precedente (la produzione della campagna 2006/07 è stimata in 16,4 milioni di tonnellate) e del 9% dell'area complessivamente dedicata alla barbabietola.

I risultati sul funzionamento del fondo di ristrutturazione nella campagna successiva, però, non sono altrettanto incoraggianti: allo scadere del termine previsto

per la rinuncia alle quote con effetto a partire dalla campagna 2007/08, gli stati membri avevano accettato riduzioni di quota per un totale di 708 mila tonnellate. Alla luce di questo dato non ci si può aspettare che gli incentivi nell'ambito del fondo di ristrutturazione risultino, entro la campagna 2009/10, nell'auspicata riduzione della quota complessiva di 6 milioni di tonnellate rispetto al livello pre-riforma, soprattutto in vista del loro graduale *phasing-out* nelle prossime due annate. Dati gli strumenti di politica attualmente a disposizione dell'UE, sembra di fatto inevitabile che la riduzione di quota che la Commissione ritiene necessaria avvenga attraverso un ripetersi di riduzioni temporanee uguali – in termini percentuali – per tutti i produttori. In effetti, l'UE ha recentemente disposto il ritiro obbligatorio di 2 milioni di tonnellate di zucchero (approssimativamente il 12% della quota complessiva) per la campagna 2007/08.

### 3.2 Colture energetiche

Le colture energetiche sono le colture realizzate per produrre energia solida, liquida o gassosa. In particolare si tratta di oleaginose (colza, soia e girasole), cereali (grano, mais, orzo e segale), barbabietole da zucchero, canna da zucchero e colture perenni. Generalmente queste coltivazioni vengono utilizzate per produrre biocarburanti.

I biocarburanti più importanti nel settore dei trasporti sono:

- il bioetanolo che deriva dalla fermentazione dei cereali, dalla canna da zucchero e dalla barbabietola da zucchero;

- il biodiesel che è ottenuto dalle oleaginose;
- il biogas che proviene dalla fermentazione delle colture energetiche e dai rifiuti organici.

A livello mondiale, il biocarburante più importante è il bioetanolo. La produzione destinata al mercato dei carburanti, nel 2005, è stata di 26,9 milioni di tonnellate, circa il 2% del consumo mondiale di benzina. Il primo produttore mondiale è il Brasile (12,9 milioni di tonnellate) le cui coltivazioni di canna da zucchero sono in continuo aumento; la produzione brasiliana è seguita a breve distanza da quella statunitense (11,8 milioni di tonnellate) che sta aumentando a un tasso inatteso. Il terzo produttore mondiale di bioetanolo è la Cina (0,8 milioni di tonnellate) che, con 200 impianti distribuiti in 11 province, ha una capacità di produzione annua superiore ai 10 milioni di tonnellate. Di tutto rispetto è anche la produzione dell'Unione Europea che, oltre a essere il quarto produttore mondiale (0,7 milioni di tonnellate), è anche la regione leader nella generazione e nel consumo di biodiesel. Nel 2005, infatti, la produzione di biodiesel ha superato i 3 milioni di tonnellate, con la Germania quale principale produttore, seguita dalla Francia e dall'Italia.

Per quanto riguarda il biogas, si registra un significativo aumento dell'uso come *combined power* e per la produzione di calore. Il suo impiego come carburante per il trasporto si registra solo in alcuni paesi tra cui la Svezia, dove ci sono circa 50 stazioni di rifornimento.

In questo momento esistono due tipi di biocarburanti, quelli di prima generazione e quelli di seconda generazione.

**Tabella 6 – Quote di produzione per la campagna 2006/07: stati membri scelti, migliaia di tonnellate**

Paese	Prima dell'adeguamento	Dopo l'adeguamento	Variazione
Francia	3.289	3.552	8%
Germania	3.417	3.655	7%
Spagna	997	904	-9%
Svezia	368	326	-11%
Irlanda	199	0	-100%
Portogallo	70	35	-50%
Italia	1.557	779	-50%
<b>UE-25</b>	<b>17.440</b>	<b>16.793</b>	<b>-4%</b>

Fonte: L'Informatore Agrario



I biocarburanti di prima generazione sono quelli prodotti con le barbabietole da zucchero, la canna da zucchero, le oleaginose e i cereali. Oggi possono essere utilizzati in miscele a basse percentuali con i carburanti convenzionali nella maggior parte dei veicoli e possono essere distribuiti dall'infrastruttura esistente. Alcuni veicoli diesel possono essere alimentati interamente con biodiesel (B100) e in molti paesi del mondo sono già disponibili i cosiddetti veicoli *flex-fuel*, che funzionano con una miscela di carburanti convenzionali e non. Sostituire una parte del diesel o della benzina con i biocarburanti è dunque il modo più semplice per consentire al settore dei trasporti di dare un contributo immediato agli obiettivi di riduzione fissati dal protocollo di Kyoto, soprattutto perché i benefici si possono applicare a tutto il parco veicoli.

I biocarburanti di seconda generazione derivano dalle risorse legnose, dai rifiuti e dalle biomasse ligneocellulosiche. In quest'ultimo campo la tecnologia è particolarmente avanzata e promettente. Attualmente nell'UE esistono tre impianti pilota, in Svezia, Spagna e Danimarca; perché queste realtà possano crescere è necessario però sostenerne in maniera significativa le attività di ricerca e sviluppo. La Politica Agricola Comunitaria sta svolgendo un ruolo di primo piano nel promuovere la produzione di biocarburanti, in particolare:

- il disaccoppiamento del sostegno ha reso maggiormente competitivo il settore dei cereali facilitando quindi l'approvvigionamento delle colture energetiche;

- le colture no-food (comprese le colture energetiche) possono essere coltivate nei terreni a set-aside, a patto che la biomassa da usare per produrre energia sia garantita da un contratto o da un agricoltore. Nel 2005 circa 0,85 milioni di ettari di set-aside sono stati coltivati a oleaginose per la produzione di biodiesel;
- le barbabietole da zucchero usate per la produzione di bioetanolo possono essere coltivate sui terreni set-aside e beneficiare dell'aiuto per le colture energetiche;
- la riforma della PAC del 2003 ha introdotto un aiuto specifico a favore delle colture energetiche di 45 euro/ettaro per una superficie massima garantita di 1,5 milioni di ettari. Nel 2005 hanno beneficiato di quest'aiuto 570.000 ettari;
- nella programmazione per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 sono previsti fondi per incoraggiare gli investimenti nel settore.

Attualmente il settore dei biocarburanti è disciplinato dalla Direttiva 2003/30/CE sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti. Tale normativa fissa al 2% il valore di riferimento per la quota di mercato dei biocarburanti nel 2005 e al 5,75% nel 2010.

Nel 2005 il valore di riferimento non è stato raggiunto (Tabella 7). Sotto il profilo dell'impegno si sono registrate forti differenze tra gli Stati membri e, anche se tutti avessero raggiunto gli obiettivi che si erano prefissati, la quota dei biocarburanti non avrebbe superato l'1,4%.

Per l'attuazione della direttiva molti Paesi hanno fatto ricorso alle esenzioni dall'accisa sui combustibili<sup>10</sup>, misure che sono

Tabella 7 – Obiettivo di impiego dei biocarburanti per Stato membro

Stato membro	Quota di biocarburanti (%) 2003	Quota di biocarburanti (%) 2004	Quota di biocarburanti (%) 2005	Obiettivo nazionale indicativo (%)
Austria	0,060	0,06	0,93	2,50
Belgio	0,000	0,00	0,00	2,00
Cipro	0,000	0,00	0,00	1,00
Repubblica Ceca	1,090	1,00	0,05	3,70
Danimarca	0,000	0,00	-	0,10
Estonia	0,000	0,00	0,00	2,00
Finlandia	0,110	0,11	-	0,10
Francia	0,670	0,67	0,97	2,00
Germania	1,210	1,72	3,75	2,00
Grecia	0,000	0,00	-	0,70
Ungheria	0,000	0,00	0,07	0,60
Irlanda	0,000	0,00	0,05	0,06
Italia	0,500	0,50	0,51	1,00
Lettonia	0,220	0,07	0,33	2,00
Lituania	0,000	0,02	0,72	2,00
Lussemburgo	0,000	0,02	0,02	0,00
Malta	0,020	0,10	0,52	0,30
Paesi Bassi	0,030	0,01	0,02	2,00
Polonia	0,490	0,30	0,48	0,50
Portogallo	0,000	0,00	0,00	2,00
Slovacchia	0,140	0,15	-	2,00
Slovenia	0,000	0,06	0,35	0,65
Spagna	0,350	0,38	0,44	2,00
Svezia	1,320	2,28	2,23	3,00
Regno Unito	0,026*	0,04	0,18	0,19**
<b>UE-25</b>	<b>0,500</b>	<b>0,70</b>	<b>1,00</b>	<b>1,40</b>

Fonte: Commissione europea

Note: \* 0,03% in termini di volume, uguali a 0,26% in contenuto di energia assumendo il 100% di biodiesel; \*\* 0,3% in termini di volume, uguali a 0,19% in contenuto di energia, assumendo una ripartizione al 50% tra biodiesel e bioetanolo

soggette alle limitazioni sugli aiuti di Stato. Alcuni Stati membri hanno recentemente introdotto degli obblighi in materia di biocarburanti, esigendo dalle imprese fornitrici di integrare una quota prestabilita di biocarburanti nei volumi commercializzati di carburanti fossili. Questa imposizione sembra un modo

promettente per superare le difficoltà legate alle esenzioni fiscali e per far sì che gli obiettivi siano conseguiti a un costo competitivo.

A febbraio 2006 il problema è stato affrontato con la Comunicazione della Commissione "Strategia dell'UE per i biocarburanti". Nella suddetta Comunicazione

<sup>10</sup> Queste sono incoraggiate dalla direttiva 2003/96/CE, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, GU L283 del 31.10.2003.

ne viene illustrata una strategia con tre finalità:

- promuovere maggiormente i biocarburanti nell'UE e nei paesi in via di sviluppo e garantire che la loro produzione e il loro utilizzo siano in generale compatibili con l'ambiente e che possano dare un contributo positivo alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona tenendo conto delle considerazioni relative alla competitività;
- avviare i preparativi per l'utilizzo su vasta scala dei biocarburanti migliorandone la competitività in termini di costi attraverso l'ottimizzazione della coltivazione di materie prime dedicate, la ricerca sui biocarburanti "di seconda generazione" e il sostegno alla diffusione sul mercato, incrementando la scala dei progetti di dimostrazione ed eliminando gli ostacoli di carattere tecnico;
- esaminare le opportunità che si aprono per i paesi in via di sviluppo grazie alla produzione di materie prime per i biocarburanti e di biocarburanti e definire il ruolo che l'UE potrebbe svolgere nell'incentivare lo sviluppo di una produzione sostenibile di biocarburanti.

Alla luce di questi obiettivi e dell'incapacità di raggiungere i fini definiti dalla Direttiva 2003/30/CE, il Consiglio europeo, nel mese di marzo 2007, ha definito il Piano d'Azione "Politica Energetica per l'Europa"<sup>11</sup>; lo scopo è far sì che, entro il 2020, il 20% dell'energia consumata provenga da fonti rinnovabili. Inoltre, il Consiglio si è impegnato a fare in modo che entro tale

data, il 10% del carburante usato provenga da fonti rinnovabili.

Per quanto riguarda le strategie future dell'UE in questo campo, si prevede un controllo annuale dei progressi raggiunti e la definizione, da parte della Commissione, di una Revisione Strategica all'inizio del 2009 che servirà come base per l'elaborazione di un nuovo piano d'azione sull'energia da adottare nel 2010.

### 3.3 Vino

Per questo comparto è stata presentata una proposta di riforma che mira a sopprimere il sostegno di mercato come le distillazioni e le restituzioni alle esportazioni, certe pratiche enologiche come lo zuccheraggio e l'arricchimento dei mosti, nonché i vincoli ai nuovi impianti.

Per i produttori verranno mantenuti a disposizione 1,3 miliardi di euro, ma queste risorse verranno finalizzate per favorire la promozione e aumentare la competitività. Su questa proposta è in corso un dibattito che vede particolarmente critica la posizione del Parlamento europeo (Pe). Per quanto riguarda la liberalizzazione degli impianti<sup>12</sup>, il Parlamento europeo suggerisce un passaggio più graduale al fine di evitare ripercussioni negative sull'equilibrio del mercato dovute a una crescita incontrollata delle superfici vitate. Per questo, suggerisce di investire le competenti autorità regionali del ruolo di *policy*

*maker*, con la rinnovata *mission* di valorizzare le produzioni di qualità, a Indicazione Geografica, e di custodire il valore degli investimenti effettuati dai viticoltori europei.

Per quanto riguarda l'estirpazione dei vigneti, il Parlamento europeo non concorda con la linea tracciata dalla Commissione europea, in quanto quest'ultima porterebbe a una riduzione del potenziale produttivo e del capitale umano impiegato nel settore con effetti controproducenti sul tanto auspicato rafforzamento della competitività. Per il Parlamento, alle autorità territoriali (Stato membro e Regione) spetta la decisione sulla dimensione areale da estirpare e sulle categorie di vino da assoggettare, mentre la risoluzione di abbandonare o meno la produzione dovrebbe appartenere al solo viticoltore<sup>13</sup>.

Nell'ambito dei meccanismi di mercato, il Pe non ritiene opportuno rinunciare completamente al ricorso alla distillazione di crisi con risorse comunitarie, poiché ciò potrebbe determinare squilibri difficili da gestire nelle zone di grande produzione.

Il Pe delinea uno scenario di progressiva estinzione degli strumenti di distillazione e di soppressione dello stoccaggio pubblico di alcol. In luogo di quest'ultimo si in-

trodurrebbe un regime di vendite dirette mediante bandi di gara dell'alcol proveniente da distillazioni di crisi.

Anche per quanto riguarda gli arricchimenti, il Pe ritiene doveroso sia il mantenimento degli aiuti al mosto e al mosto concentrato rettificato, ritenendoli necessari per preservare una pratica enologica tradizionale, sia il mantenimento dello zuccheraggio nelle aree viticole dove è tradizionalmente praticato. Per converso, il divieto di tale pratica porterebbe a una discriminazione nei confronti degli Stati membri situati in regioni dell'UE in cui la coltivazione della vite è più difficile a causa di condizioni climatiche meno favorevoli (regioni continentali).

Nell'ambito della nuova politica<sup>14</sup> dell'UE, il Pe sottolinea la necessità di una concertazione tra le organizzazioni rappresentative degli operatori europei<sup>15</sup>, al fine di pervenire a una politica commerciale esterna che rafforzi la competitività dei vini europei. In particolare:

- Misure di *envelope* (o pacchetti nazionali). Contrariamente a quanto proposto dalla Commissione, il Pe sottolinea la necessità di non operare trasferimenti finanziari dall'OCM vino alle politiche di Sviluppo Rurale, evitando così la dispersione delle risorse. Il Pe con-

<sup>11</sup> Questo Piano d'Azione è basato sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Una politica strategica per l'Europa SEC (2007)12.

<sup>12</sup> Politica abrogata proposta dalla Commissione europea: a) misure relative ai diritti di impianto e di estirpazione dei vigneti (vedasi la diversa applicazione rispetto ai tempi di abrogazione); b) misure di mercato (distillazione, stoccaggio dell'alcol, aiuti ai mosti, abolizione dello zuccheraggio).

<sup>13</sup> Il Parlamento europeo pone comunque delle restrizioni all'abbandono definitivo della produzione. Si citano i vigneti situati in zone montane, costiere e insulari che producono principalmente vini ad indicazione geografica, oppure quelli situati in zone in cui occorre arginare l'erosione dei suoli e la scomparsa della biodiversità o in regioni tradizionali d'importanza storica.

<sup>14</sup> Politica nuova proposta dalla Commissione europea: a) misure di *envelope* (o pacchetti nazionali), destinate a sostituire gli strumenti di politica abrogata dall'UE, al fine di garantire maggiore sussidiarietà (es. per finanziare la programmazione economica, affrontare situazioni congiunturali e specifiche del mercato vitivinicolo); b) misure per la semplificazione e l'innovazione della legislazione del settore, ma su un piano di mantenimento delle pratiche enologiche tradizionali, in linea di principio quelle accettate dall'OIV; c) misure di riclassificazione dei vini europei in base al principio di Indicazione Geografica (vini a IG, vini Doc e Docg; vini senza IG, vini IGT e da tavola), che supererebbe la vaghezza del concetto di qualità; d) semplificazione dell'etichettatura secondo uno schema unico (es. possibilità di indicare il nome del vitigno e l'annata in etichetta per i vini da tavola).

<sup>15</sup> Rafforzando il ruolo delle organizzazioni di produttori e delle altre organizzazioni professionali del settore vitivinicolo.

corda sulla necessità di mantenere il *budget* comunitario di spesa a favore del settore vitivinicolo tramite misure del quadro finanziario nazionale notificate dalla Commissione.

- Pratiche enologiche. Nel quadro dei negoziati dell'OCM attuale e del contesto degli accordi bilaterali instaurati dall'UE, il Pe ritiene che la competenza in materia debba essere affidata al Consiglio e non alla Commissione, perché si metterebbe in pericolo la definizione e la classificazione dei vini di qualità nell'Unione europea, concordando che l'affidamento delle pratiche enologiche all'OIV vada nella giusta direzione. Le pratiche enologiche dovrebbero essere registrate in una lista comunitaria positiva decisa dal Consiglio.
- Classificazione dei vini europei. Il Pe ritiene che l'UE debba consolidare un'azione politica volta a rafforzare la protezione delle indicazioni geografiche, in particolare nel contesto dell'OCM vino e degli accordi sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (ADPIC), per proteggere le indicazioni geografiche europee e contrastarne i fenomeni di imitazione e di abuso del nome (es. attraverso la creazione di un registro internazionale dei vini e dei superalcolici).
- Semplificazione dell'etichettatura. Per il Pe, l'etichettatura non dovrebbe essere più complicata dell'etichettatura dei vini provenienti dai paesi terzi e le pratiche enologiche non consentite nell'UE dovrebbero figurare chiaramente sull'etichetta delle bevande importate.



Relativamente alla promozione dei vini europei e all'informazione del consumatore, vi è un sostanziale accordo sulla dotazione finanziaria per la politica di promozione dei vini europei sui mercati mondiali, purché mediata dalle organizzazioni e dagli organismi professionali e interprofessionali di settore, dai consorzi di tutela o dalle agenzie pubbliche di sviluppo territoriale. Per questo la promozione si dovrebbe basare su una politica di informazione della qualità differenziale dei vini europei rispetto a vini extraeuropei di importazione.

In conclusione, la proposta di modifica necessita di ulteriori approfondimenti che evitino sperequazioni nella ripartizione delle risorse finanziarie tra gli Stati membri e tra le regioni vitivinicole europee.

### 3.4 Ortofrutta

Nella lista delle OCM per cui la Commissione ha avviato il processo di riforma figura anche quella che regola il comparto dell'ortofrutta. Nell'UE la coltivazione di orticole e frutticole impegna 1,4 dei 9,7 milioni di aziende agricole attive, impiega il 3% delle superfici agricole comunitarie e produce il 17% dell'output complessivo in termini di valore. In particolare, il settore riveste un'importanza speciale negli stati membri mediterranei: se ci si limita ai 15 membri storici dell'UE, il valore della produzione di Spagna, Francia e Italia rappresenta il 70% del totale.

In realtà, quello che in modo sintetico si indica come settore dell'ortofrutta è un'industria fortemente eterogenea per prodotti, modalità di produzione e di commercializzazione: vi rientrano colture annuali e colture permanenti, coltivazioni in pieno campo e coltivazioni in serra, prodotti freschi e prodotti trasformati. Un chiaro sintomo di questa varietà è il fatto che la resa media sia otto volte più elevata in Olanda che in Andalusia, entrambe regioni leader in termini di volumi prodotti.

La Commissione, ad ogni modo, ha indicato in più di un'occasione alcune problematiche che ritiene comuni a buona parte dei soggetti attivi nella coltivazione di orticole e frutticole. In primo luogo, dal momento che il prodotto fresco è stagionale, deperibile e che la produttività risponde in ma-

niera anche estrema alle fluttuazioni climatiche, il reddito degli agricoltori impegnati nel comparto dell'ortofrutta tende ad essere particolarmente instabile. In effetti, sebbene i dati disponibili non siano sufficienti per raggiungere conclusioni univoche ed evidenzino differenze molto significative tra stati membri, un recente studio della Commissione suggerisce che in molti dei paesi con importanti produzioni orticole e frutticole l'incidenza di shock negativi al reddito<sup>16</sup> sia più elevata tra i produttori del settore ortofrutta che tra gli agricoltori nel complesso<sup>17</sup>.

Un secondo elemento di preoccupazione per la Commissione è il potere di mercato della grande distribuzione nei confronti dei produttori: nel 2005 l'80% delle vendite di prodotti freschi avveniva a opera dei 20-25 maggiori distributori (Commissione). Anche in questo caso, tuttavia, la proporzione varia decisamente da uno stato membro all'altro: mentre in Francia e nel Regno Unito si colloca intorno al 75%, in Italia non supera il 35%.

Inoltre, la Commissione osserva come in tempi recenti le importazioni di frutta fresca da paesi terzi siano andate crescendo regolarmente, passando dal 18% al 22% del consumo complessivo tra la fine degli anni 90 e il 2005.

In risposta a queste tendenze la Commissione si propone di riformare le politiche comunitarie nell'ambito dell'ortofrutta. Attualmente l'OCM ortofrutta prevede sva-

<sup>16</sup>A fini operativi uno shock è definito come uno scostamento di segno negativo del 30% o più rispetto alla media dei tre anni precedenti. Come proxy per il reddito è utilizzato il valore aggiunto netto per unità di lavoro.

<sup>17</sup>Per esempio, lo studio citato stima che ogni anno in media il 36% delle aziende spagnole specializzate in orticole abbia subito uno shock negativo al reddito nel periodo 1998-2003, mentre il valore corrispondente calcolato sul totale delle aziende agricole è del 27%. Al contrario, la volatilità del reddito dei frutticoltori non sembra differire in maniera rilevante da quella generale. In modo speculare, in Francia l'incidenza di shock negativi al reddito è maggiore per i produttori di frutta, mentre l'orticoltura non differisce dalla media. In Italia, infine, i produttori del comparto ortofrutta non sembrano distinguersi dagli altri per incidenza di shock negativi al reddito.



riati tipi di intervento nel mercato: aiuti al ritiro delle produzioni eccedentarie e alla trasformazione del prodotto fresco, misure a sostegno delle organizzazioni di produttori (OP), norme sulla commercializzazione, e un regime di sussidi alle esportazioni (vedi COM (2007), Proposal for Council Regulation laying down specific rules as regards the fruit and vegetable sector and amending certain Regulations, 24.1.2007, p. 6, paragrafo 6, "Trade with third countries"). L'importanza del ritiro della produzione da parte dell'UE si è andata progressivamente riducendo in seguito alla riforma del 1996: dopo l'imposizione di limiti quantitativi, il volume totale dei ritiri è sceso da oltre un milione di tonnellate nella campagna 2000/01 a 200-300 tonnellate negli ultimi anni e la spesa corrispondente è scesa dai 200 milioni di euro del periodo 1996-1998 ai 30 milioni del 2003-2005. Al contempo, la riforma del 1996 ha introdotto come principale meccanismo di so-

stegno agli agricoltori l'erogazione di aiuti attraverso le OP, gruppi riconosciuti di coltivatori con almeno 5 membri e 100 mila euro di ricavi complessivi. In particolare, ciascuna OP può redigere un programma operativo (PO) e richiedere che l'UE finanzi il 50% dei costi legati alle "azioni" – cioè le misure – che lo costituiscono. Secondo la Commissione il fatto che gli aiuti comunitari siano accessibili solo a quanti fanno parte di un'OP, che del resto pone dei problemi di equità, dovrebbe stimolare l'aggregazione dell'offerta in modo da conseguire delle economie di scala e da accrescere la forza contrattuale dei produttori nei confronti della grande distribuzione. Tuttavia, stando ai dati presentati dalla Corte dei Conti dell'UE, al momento le OP non sembrano aver riscosso grande successo in questo senso: in Spagna, Francia e Italia il 30% circa della produzione in termini di valore proviene dalle OP e i dati degli ultimi anni non mostrano alcun trend

crescente; negli altri paesi mediterranei la quota è ancora inferiore. Sebbene vi siano alcuni stati membri in cui questo tipo di politica di sostegno sembra funzionare (in Olanda e Belgio le OP sono responsabili di circa l'80% del valore della produzione ortofrutticola), nel complesso, tra il 1999 e il 2003, la quota del valore della produzione comunitaria proveniente dalle OP è scesa dal 40% al 31%. Nello stesso periodo, inoltre, il valore della produzione del comparto nel suo insieme è cresciuto del 45%, mentre quello delle OP solamente del 12%. Il rapporto della Corte dei Conti suggerisce anche che, in generale, le azioni che hanno beneficiato degli aiuti comunitari nell'ambito dei programmi operativi non siano state particolarmente efficienti: benché il 71% delle azioni cofinanziate dall'UE abbia conseguito qualche tipo di progresso verso il raggiungimento degli obiettivi che ne aveva giustificato il sostegno, la rilevanza di questo miglioramento può essere classificata come poco significativa nel 55% dei casi. Mentre al momento non è chiaro per quale motivo molti agricoltori siano restii a diventare membri di un'OP<sup>18</sup>, la Corte dei Conti attribuisce la relativa inefficienza dei programmi operativi delle OP alle procedure inadeguate adottate da molti stati membri nel decidere quali iniziative finanziare, nonché alla mancanza di vigilanza da parte della Commissione. La nuova riforma proposta dalla Commissione si pone nel solco della precedente. Se essa dovesse essere approvata nella sua versione attuale, l'importanza dei ritiri

si dovrebbe ridurre ulteriormente; l'intervento nel mercato sarebbe affidato alle OP – con la conseguenza che quanti non ne fanno parte sarebbero esclusi dal sostegno – e i costi conseguenti sarebbero pagati solo al 50% dall'UE<sup>19</sup>, anche se di fatto le OP potranno ottenere sostegno aggiuntivo per questo scopo nell'ambito dei programmi operativi. Far parte di uno di questi gruppi dovrebbe diventare un'opzione più attraente anche grazie all'introduzione di ulteriori incentivi alla nascita di nuove OP e alla fusione tra quelle esistenti. Inoltre, il tasso di cofinanziamento da parte dell'UE dovrebbe salire al 60% per specifici tipi di azioni (ad esempio per le produzioni biologiche e per iniziative che promuovano il consumo di frutta e verdura presso i giovani) e in alcune regioni al 100% per gli interi programmi operativi. Il Commissario per l'agricoltura ha anche parlato di un possibile aumento in futuro dello stanziamento a favore delle OP, che adesso beneficiano complessivamente di circa 700 milioni di euro. Anche se la proposta della Commissione prevede maggiori obblighi di programmazione e rendicontazione da parte tanto degli stati membri quanto delle OP, non è chiaro se le procedure per l'erogazione degli aiuti cambieranno abbastanza da far sì che essi risultino sistematicamente in investimenti economicamente sensati. Un'altra importante novità che la Commissione intende introdurre e sulla quale non sembrano possibili compromessi alternativi è l'inclusione delle produzioni dell'OCM ortofrutta nel regime di pagamento disac-

<sup>18</sup> Un'ipotesi è che ciò sia dovuto al fatto che è possibile accedere ad aiuti analoghi nell'ambito delle misure a sostegno dello sviluppo rurale, cosa che però non richiede alcun tipo di affiliazione.

<sup>19</sup> Solamente il ritiro del prodotto destinato alla distribuzione gratuita sarà pagato al 100% dalla UE e per ciascuna OP non potrà eccedere il 5% del volume complessivamente prodotto.

coppiato già in funzione per altre colture: anche le superfici a orticole e frutticole potranno attivare il titolo al premio (una misura alla quale in alcuni documenti della Commissione ci si riferisce come "libertà di coltivazione"). Inoltre, i pagamenti a sostegno del prodotto trasformato confluiranno nello schema di pagamento unico. Di fatto, queste misure comportano l'estensione ai produttori del comparto ortofrutta degli obblighi di tutela ambientale previsti dalle norme di *cross-compliance*. Da questo punto di vista, la Commissione propone anche l'introduzione di un requisito in base al quale i programmi operativi delle OP debbano prevedere che almeno il 20% del totale sia speso per misure a beneficio dell'ambiente.

Per quanto riguarda la regolamentazione del commercio con l'estero, l'impianto dell'OCM ortofrutta (basato su prezzo d'ingresso e quote) rimane sostanzialmente immutato. In questo ambito, l'unica modifica prevista dalla proposta è l'abolizione delle restituzioni alle esportazioni, la cui rilevanza pratica, a giudizio della Commissione, si è andata gradualmente riducendo negli ultimi anni.

Nell'insieme, la riforma dell'OCM ortofrutta – il disaccoppiamento in particolare – dovrebbe contribuire a ridimensionare gli effetti distorsivi della politica agricola comunitaria, rendendola al contempo più difendibile nell'ambito dei negoziati sul commercio internazionale.

Inoltre, secondo la Commissione, le modifiche introdotte non dovrebbero provocare effetti apprezzabili sul budget dell'UE, con gli aumenti di spesa (concentrati soprattutto sulle misure di promozione del prodotto) compensati dall'abolizione dei sussidi alle esportazioni.

### 3.5 Cereali

Il funzionamento dell'OCM cereali, la cui disciplina fa riferimento al regolamento 1784/2003 e il cui impianto è rimasto sostanzialmente invariato dalla revisione di medio termine del 2003 in poi, si fonda su una combinazione di prezzo d'intervento, dazi e contingenti tariffari per le importazioni, e sussidi ("restituzioni") alle esportazioni. A livello di azienda agricola, l'UE contribuisce alla stabilità del reddito dei produttori con pagamenti diretti erogati nell'ambito del regime di pagamento unico aziendale (regolamento 1782/2003).

La normativa attualmente in vigore impegna l'UE – attraverso le agenzie di intervento – ad acquistare a un prezzo fisso (prezzo di intervento) qualsiasi quantità di cereali le venga offerta, purché questi siano stati raccolti all'interno dalla Comunità e soddisfino determinati requisiti in termini di qualità. Nel periodo luglio-ottobre il prezzo di intervento è pari a 101,31 €/t, successivamente aumenta di 0,46 €/t ogni mese fino giugno. I cereali ammessi all'intervento sono frumento tenero, frumento duro, orzo, mais e sorgo. Inoltre, le agenzie di intervento sono autorizzate a compiere acquisti solo in determinati periodi dell'anno, che variano da uno stato membro all'altro. Per i paesi mediterranei, Italia inclusa, è possibile vendere all'intervento nei mesi compresi tra agosto e aprile, estremi compresi. Inoltre, per mantenere il livello dei prezzi interni vicino a quello desiderato, l'OCM cereali impone dei dazi sulle importazioni da paesi terzi – sebbene vari accordi internazionali introducano contingenti di importazione a dazio ridotto, soprattutto per grano e orzo provenienti

Tabella 8 – Cereali: stock d'intervento al 25/01/2007 (migliaia di tonnellate)

	Frumento tenero		Mais		Orzo e altri		Cereali	
Germania	2.066	37%	-	-	1.407	50%	3.473	25%
Francia	276	5%	-	-	320	11%	596	4%
Italia	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungheria	1.763	32%	5.114	91%	101	4%	6.978	50%
Polonia	765	14%	7	-	142	5%	913	7%
Slovacchia	68	1%	406	7%	21	1%	495	4%
UE-15	2.833	51%	23	-	2.183	77%	5.039	36%
UE-12	2.704	49%	5.591	100%	638	23%	8.933	64%
UE-25	5.537	100%	5.614	100%	2.821	100%	13.972	100%
		40%		40%		40%		100%

Fonte: elaborazione su dati del Comitato di gestione per i cereali

dai paesi ACP – e consente all'UE di intervenire ulteriormente nel mercato, per esempio introducendo dazi aggiuntivi quando il livello delle importazioni rappresenta una minaccia per la stabilità del mercato comunitario.

Al momento i prezzi dei cereali nella maggior parte degli stati membri sono ben al di sopra di quello offerto dall'UE, cosicché le vendite all'intervento sono in generale contenute. A questo quadro, però, fa eccezione il mais: ad esempio, in alcune zone dell'area centro-orientale dell'UE dove i costi sono piuttosto ridotti, la produzione per l'intervento è abbastanza comune. Nonostante i prezzi di mercato elevati, soprattutto negli stati del sud dell'UE, i costi di trasporto fanno della vendita alle agenzie di intervento un'opzione più conveniente dell'esportazione verso altre aree della Comunità. Il risultato è che le scorte di mais stoccate dall'UE, praticamente inesistenti fino alla campagna 2003/04, alla fine dell'annata 2005/06 superavano i 5 mi-

lioni di tonnellate. La tabella 8 riassume la distribuzione delle scorte dei vari cereali tra gli stati membri.

Le scorte di mais sono particolarmente problematiche perché la vendita sui mercati internazionali comporta costi finanziari rilevanti e la qualità del prodotto tende a deteriorarsi rapidamente. Inoltre la situazione è destinata a complicarsi in seguito all'entrata nell'UE della Romania, la cui produzione di mais rappresenta il 17% del totale nella nuova UE-27. La Commissione stima che, in assenza di modifiche al regime attualmente in funzione, entro il 2013 le scorte di mais nei magazzini comunitari supererebbero i 15 milioni di tonnellate (e quelle di cereali nel complesso raggiungerebbero quasi i 19 milioni).

Nel settembre 2006, l'UE ha compiuto un primo passo per rendere meno appetibile la produzione per l'intervento imponendo requisiti qualitativi più stringenti per l'acquisto di cereali da parte delle agenzie di intervento.

Inoltre, nel dicembre del 2006 la Commissione ha proposto l'abolizione dell'acquisto di intervento per il mais con effetto a partire dalla campagna 2007/08, prevedendo che, grazie a questa misura, le scorte di cereali nel 2013 si ridurrebbero a 10 milioni di tonnellate e sarebbero per lo più composte da prodotti adatti allo stoccaggio di lungo periodo.

Dato che oltre il 90% degli stock di mais si trova in Ungheria, non stupisce che il principale oppositore della proposta della Commissione sia proprio il governo ungherese, ma è probabile che ad ammorbidirne le posizioni siano sufficienti delle concessioni in altri ambiti<sup>20</sup>. Il cambiamento di regime dovrebbe invece risultare gradito agli allevatori, dal momento che verosimilmente si tradurrà in riduzioni del costo dei mangimi. Per quanto riguarda l'effetto sul budget dell'UE, secondo le stime della Commissione l'esclusione del mais dal regime di intervento consentirebbe di risparmiare quasi 620 milioni nel periodo 2008-14 rispetto al mantenimento dello status quo.

Del resto, l'esperienza positiva con l'abolizione dell'acquisto di intervento per la segale<sup>21</sup> nel 2003 e la congiuntura favorevole sui mercati internazionali dei cereali rendono questo un momento propizio per l'eliminazione del sostegno al prezzo del mais. Inoltre, il rapido affermarsi dell'industria dei biocarburanti negli Stati Uniti si è

tradotto in un'espansione della domanda di mais, al punto che l'USDA prevede che nel corso dell'anno le scorte americane raggiungeranno il livello minimo dal 1978 nonostante un aumento del 11% delle superfici allocate. Da settembre 2006 in avanti le quotazioni sul mercato di Chicago dei *future* a breve termine sono andate aumentando in maniera continua e per la prima volta in oltre un decennio si avvicinano ai 160 \$/t. Anche all'interno dell'UE si stanno aprendo nuovi sbocchi per il mais nel settore del bioetanolo, anche se nel breve periodo un boom del comparto paragonabile a quello osservato oltreoceano non è molto probabile, visto che difficilmente i più rilevanti tra gli investimenti intrapresi in ambito comunitario saranno conclusi prima della fine del 2008.

### 3.6 Banane e Cotone

All'interno della Comunità Europea si consumano circa 4,6 milioni di tonnellate di banane ogni anno; il 67% è importato dai paesi dell'America Latina (principalmente Ecuador, Costa Rica, Colombia, Panama), il 17% dai paesi ACP<sup>22</sup> (Camerun, Costa d'Avorio ed alcuni Paesi dei Caraibi), e il rimanente 16% è prodotto all'interno della Comunità.

Le banane dell'Unione Europea provengono principalmente da alcune regioni ultraperiferiche, in particolare dai dipartimenti francesi d'oltremare della Guadalupa e della Martinica, dalle Azzorre, da Madeira e dalle isole Canarie. In questi Paesi, tale coltivazione svolge un ruolo molto importante dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Solo quantitativi molto contenuti sono prodotti in Grecia, Cipro e nel Portogallo continentale.

Fino al 1993, la politica commerciale della banana prevedeva l'applicazione della tariffa esterna comunitaria (TEC) del 20% per le banane provenienti dai paesi terzi non ACP e non UE e l'importazione senza restrizioni delle banane provenienti dai paesi ACP. Nel rispetto di questi vincoli ciascuno Stato membro era libero di regolare il commercio delle banane come meglio credeva. All'interno della Comunità coesistevano politiche di impronta diversa: i paesi produttori di banane avevano organizzazioni nazionali di mercato che garantivano lo smaltimento dei loro prodotti sul mercato interno (con proventi proporzionali ai costi di produzione) e che prevedevano l'applicazione di restrizioni quantitative alle importazioni, alcuni paesi non produttori avevano un regime tariffario privilegiato con i paesi ACP, altri, infine, applicavano un sistema d'importazione liberale.

La Comunità quindi, vista la situazione di disparità che nuoceva alla libera circolazione delle banane e all'introduzione di un regime unico degli scambi con i paesi

terzi, decise con il Regolamento (CEE) 404/93 di costituire l'OCM banane.

Nella sua versione originaria rimasta in vigore fino al 2006, questa OCM prevedeva un aiuto compensativo per i produttori comunitari che commercializzavano sul mercato dell'UE. In sintesi, veniva concessa un'integrazione al reddito del produttore quando la media dei prezzi delle banane nell'anno considerato era inferiore alla media dei prezzi comunitari di un anno di riferimento. Sebbene questo aiuto fosse limitato ad una quantità massima di 867.500 tonnellate, non c'erano vincoli di spesa.

Tuttavia nel 2006 è stato necessario modificare questo regime per tre ragioni principali:

- i produttori erano artificialmente isolati dalle variazioni dei prezzi e questo non rispecchiava l'obiettivo comunitario di creare un settore agricolo maggiormente orientato al mercato;
- il legame tra l'aiuto e le quantità vendute era visto come una distorsione del commercio internazionale;
- il nesso tra il sostegno e la differenza tra il reddito di riferimento e il reddito medio ricevuto dai produttori aveva prodotto disparità nei livelli di compensazione.

La nuova disciplina, introdotta con il Reg. (CE) 2013/2006, prevede l'eliminazione del sostegno basato sulla differenza di prezzo e per le regioni d'oltremare, l'aumento proporzionale della dotazione finanziaria del programma POSEI<sup>23</sup> mentre, per le produzioni del continente, l'inclu-

<sup>20</sup> Sebbene non sia ancora chiaro che genere di concessioni saranno necessarie, sembra ragionevole aspettarsi che tra queste rientri un rinvio dell'efficacia del provvedimento.

<sup>21</sup> Nel giugno del 2004 le scorte comunitarie di segale ammontavano a circa 3,3 milioni di tonnellate. In seguito all'abolizione dell'acquisto di intervento, nel gennaio del 2007 erano scese a meno di 640 mila. Dopo un calo della produzione di circa il 9% nei due anni scorsi, si stima che in questa campagna le superfici coltivate a segale siano in aumento del 6% rispetto allo scorso anno.

<sup>22</sup> Con la Convenzione di Lomé è stato definito un accordo tra l'UE e settantuno Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) per "promuovere e accelerare lo sviluppo economico e sociale dei Paesi ACP e approfondire e diversificare le loro relazioni in uno spirito di solidarietà e interesse reciproco" (Lomé IV-bis articolo 1). Per realizzare questi obiettivi la Convenzione prevede due tipi di cooperazione: gli aiuti per sostenere lo sviluppo degli Stati ACP e le preferenze commerciali.

<sup>23</sup> L'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche dell'UE beneficia delle disposizioni POSEI (Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et l'Insularité) che hanno lo scopo di considerare gli handicap economici e geografici di queste regioni. In particolare, le misure POSEI, che rientrano nel primo pilastro della PAC, possono essere raggruppate in due grandi categorie: disposizioni per il rifornimento dei prodotti necessari al consumo, alla trasformazione e come input agricoli e misure specifiche per supportare la produzione e il marketing dei prodotti agricoli locali.

**Tabella 9 – Aumento della disponibilità finanziaria del programma POSEI**

Esercizio 2008 e successivi (milioni di euro)	
Dipartimenti francesi d'oltremare	+129,1
Azzorre e Madeira	+8,6
Isole Canarie	+141,1
<b>Totale</b>	<b>+278,8</b>

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, COMM(2006) 489 finale

sione dell'aiuto nel regime di pagamento unico disaccoppiato (tabella 9).

L'ammontare dei trasferimenti è stato calcolato sulla base dell'aiuto medio versato ai produttori di banane nel periodo 2000-2002; in particolare, la disponibilità finanziaria del programma POSEI dal 2008 sarà aumentata di 278,8 milioni di euro mentre i plafond nazionali di Grecia e Portogallo, dal 2007, saranno ampliati rispettivamente di 1,1 e 0,1 milioni di euro. Per quanto concerne Cipro, dove i produttori sono sostenuti con il regime di pagamento unico per superficie, sarà aggiunto al plafond nazionale un importo di 1,3 milioni di euro nel 2007 che aumenterà fino a 3,4 milioni di euro dal 2013 in poi.

La riforma del 2006 prevede, inoltre, l'eliminazione dell'OCM banane e l'inclusione del settore all'interno dell'OCM ortofrutta. Gli obiettivi della riforma sono:

- creare una forma di sostegno compatibile con la nuova PAC e con gli accordi WTO;
- rendere la spesa per il settore prevedibile e stabile;

- modellare l'aiuto sulla base delle esigenze della regione di produzione;
- ridurre l'impatto ambientale;
- garantire che la coltivazione delle banane svolga un ruolo attivo nello sviluppo sostenibile delle regioni coinvolte;
- assicurare un equo tenore di vita ai produttori.

Per analizzare gli effetti della riforma, è necessario focalizzare l'attenzione sulle limitate possibilità di diversificazione che esistono in queste regioni. Una forte riduzione della coltivazione di banane comporterebbe serie difficoltà alla riconversione tanto dei terreni quanto di una forza lavoro generalmente non specializzata e in età relativamente avanzata. Il mantenimento della produzione a un livello sufficientemente alto, come previsto dalla Valutazione d'Impatto della Commissione<sup>24</sup>, non graverà quindi su una già debole struttura economica.

Dal punto di vista ambientale, è necessario porre enfasi sui problemi legati all'inquinamento: gli alberi di banane hanno una ristretta base genetica che li rende

particolarmente vulnerabili, l'uso prolungato di prodotti chimici aumenta la resistenza degli insetti e quindi il bisogno di trattamenti. Questo costituisce una minaccia alla salute dei lavoratori, alla biodiversità e alla ricchezza del suolo. Sebbene i pesticidi ammessi nelle coltivazioni europee siano solo il 30% di quelli usati nel mondo per la produzione di banane, il problema dell'impatto ambientale esiste anche in Europa; secondo la Valutazione della Commissione<sup>25</sup> questa riforma, grazie al meccanismo della condizionalità ambientale, dovrebbe contribuire a ridurlo.

Per quanto riguarda il cotone, circa il 70% della produzione mondiale proviene dai 4 maggiori produttori: la Cina (24% della produzione totale), gli Stati Uniti (20%), l'India (16%) e il Pakistan (9%). Altri importanti produttori sono Uzbekistan, Brasile e Turchia. La Turchia è anche il quarto maggior consumatore (6%) dopo Cina (36%), India (14%) e Pakistan (10%).

Sotto il profilo del commercio internazionale, la Cina è il primo importatore mondiale (2,5 milioni di tonnellate), mentre gli Stati Uniti sono i primi esportatori a livello internazionale (2,7 milioni di tonnellate).

L'UE, come produttore, ha un ruolo secondario, rappresentando solamente il 2,5% della produzione globale. Sebbene a livello comunitario il settore del cotone contribuisca solo allo 0,5% della produzione agricola finale, esso ha una forte rilevanza regionale.

La coltivazione comunitaria proviene esclusivamente da tre paesi: Grecia, Spagna e Portogallo e, in particolare, da Tessaglia, Macedonia-Tracia e Grecia centra-

le per quanto riguarda la produzioni elleniche, e Andalusia per quanto concerne la Spagna.

Le aziende produttrici di cotone in queste regioni sono particolarmente numerose, di piccole dimensioni e, soprattutto in Grecia, molto specializzate. La Tessaglia, in particolare, si dedica quasi esclusivamente a questa coltura. La tendenza verso la monocoltura ha suscitato numerose critiche legate al suo impatto sull'ambiente. Oltre alla forte dipendenza dall'irrigazione e dall'uso di fertilizzanti, la produzione del cotone è generalmente associata a un basso grado di biodiversità e all'impoverimento del suolo. L'uso intensivo di prodotti fitosanitari, soprattutto degli insetticidi e dei defoglianti necessari per facilitare la raccolta, è fra le tecniche additate più spesso come esempio degli effetti ambientali nefasti dell'agricoltura. Per questo motivo, nel 2001, gli Stati membri si sono impegnati esplicitamente per ridurre l'impatto ambientale della coltivazione del cotone.

Il primo intervento comunitario in questo settore risale al 1981, cioè all'entrata della Grecia nella Comunità Europea. Questo intervento si basava sugli aiuti diretti per tonnellata di cotone greggio, assoggettati a un quantitativo nazionale garantito (QNG) per ciascuno Stato membro. In sintesi, gli aiuti erano concessi ai trasformatori che versavano un prezzo minimo ai produttori, fissato periodicamente in base alla differenza tra il "prezzo di obiettivo" (fissato dal Consiglio) e il prezzo mondiale (fissato dalla Commissione sulla base dei prezzi registrati sul mercato delle fibre). Sul piano del commercio internazionale, inoltre, l'UE

<sup>24</sup> SEC(2006) 1106.

<sup>25</sup> SEC(2006) 1106.

non contemplava (e non contempla) sussidi alle esportazioni e consente l'accesso in esenzione da dazi doganali.

Successivamente, con il regolamento CE 864/2004 si scelse di far rientrare il sostegno ai produttori di cotone nel regime di pagamento unico aziendale previsto dalla riforma Fischler. In particolare, si decise di trasferire il 65% del sostegno, nel regime di pagamento unico per azienda sotto forma di nuovi diritti e di versare ai produttori il rimanente 35% come pagamento per ettaro.

I fini della riforma erano quelli di:

- i) migliorare la risposta dei produttori agli sviluppi e alle esigenze del mercato;
- ii) rendere più stabili i redditi delle aziende produttrici;
- iii) consentire ai produttori di cotone di beneficiare degli stessi diritti degli altri agricoltori in termini di libertà di scelta del tipo di produzione, estensiva o diversificata;
- iv) diminuire significativamente i sussidi con effetti distorsivi sugli scambi in ambito WTO e trasferire gli aiuti da un meccanismo di pagamento compensativo verso una combinazione di misure meno distorsive del commercio internazionale;
- v) mantenere la produzione di cotone, su superfici più ridotte ma con un margine lordo analogo a quello delle colture competitive;
- vi) migliorare il rispetto dell'ambiente grazie all'assoggettamento del pagamento

unico per azienda e del pagamento per superficie ai criteri di condizionalità ecologica.

Nonostante questi obiettivi però, la Corte di Giustizia, con la sentenza del 7 settembre 2006, ha annullato il regolamento. La giustificazione fornita è che la quota di aiuti che rimane accoppiata non assicura la redditività della coltura e mette a rischio l'esistenza della coltivazione del cotone, contravvenendo così, al protocollo di adesione di Grecia, Portogallo e Spagna.

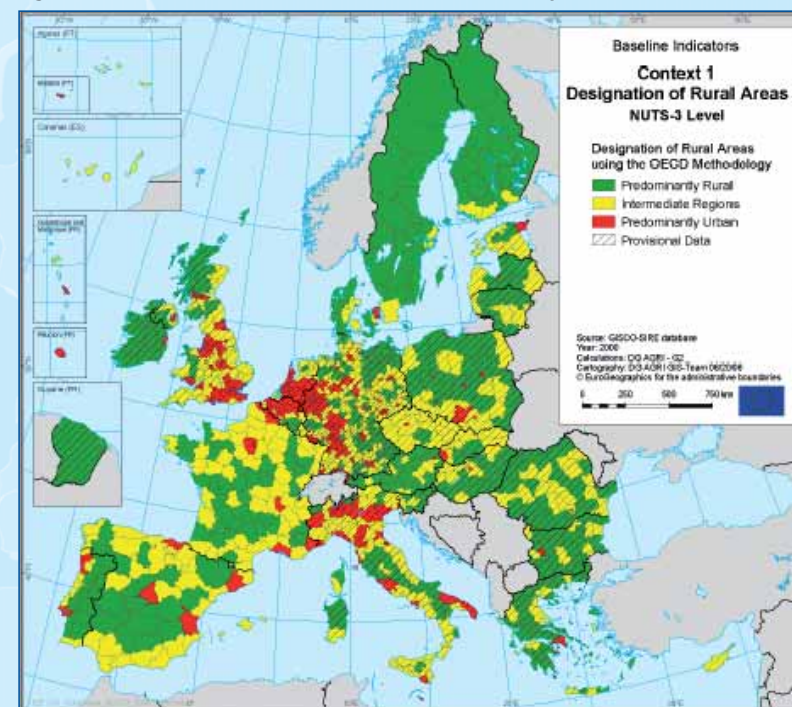
La sentenza di annullamento è stata sospesa in attesa di un nuovo regolamento.

### 3.7 Il nuovo pacchetto sullo sviluppo rurale

Secondo la definizione dell'OCSE, basata sulla densità della popolazione<sup>26</sup>, le zone rurali rappresentano il 93% del territorio dell'UE-27, inoltre, il 20% della popolazione dell'Unione Europea vive in aree prevalentemente rurali e il 38% in aree significativamente rurali (Figura 6).

Questi territori producono il 45% del valore aggiunto lordo dell'UE-27 e forniscono il 53% dei posti di lavoro, ma rispetto alle zone urbane, tendono ad essere in ritardo di sviluppo per una serie di indicatori socio-economici: il reddito pro capite è più basso di circa un terzo, il tasso di attività femminile è anch'esso inferiore, il settore dei servizi è meno sviluppato e l'istruzione supe-

Figura 6 – Delimitazione delle aree rurali nell'Unione Europea



Fonte: Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information – Report 2006

riore è generalmente meno diffusa. Il problema, che colpisce particolarmente le donne e i giovani nelle aree rurali più remote, è sia di carattere economico (per la mancanza di opportunità) sia socio-culturale (pochi contatti e carenti strutture formative).

I primi interventi comunitari rivolti a questi territori risalgono al 1972 quando emerse la consapevolezza che i grandi obiettivi della Politica Agricola Comune, sanciti nel Trattato di Roma, non avrebbero potuto essere raggiunti senza un'adeguata azione di intervento strutturale che operasse in concomitanza con la politica dei prezzi.

Data l'elevata eterogeneità del campo d'intervento, nella prima fase di azione comunitaria (1972-1985) si ritenne più

efficace affidare, nell'ambito di una cornice comune definita con delle direttive, le specifiche delle singole azioni ai diversi Stati membri. In una fase successiva, però, si decise di utilizzare uno strumento di immediata validità: il regolamento.

La normativa rilevante per il periodo di programmazione 2000-2006, appena terminato, era contenuta nel Regolamento (CE) 1257/99 i cui principi di base erano:

- i) la *multifunzionalità* dell'agricoltura: vengono riconosciute come patrimonio rurale, accanto alla semplice produzione di prodotti agricoli, tutte le attività svolte dagli agricoltori a favore di territorio, ambiente, paesaggio, qualità, sicurezza alimentare, benessere animale ecc.;

<sup>26</sup> L'OCSE definisce come rurali i comuni che contano meno di 150 abitanti per km<sup>2</sup>. In particolare, una data regione NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) II o NUTS III, è definita come:

- prevalentemente rurale quando più del 50% della popolazione vive in comuni rurali;
- significativamente rurale quando una percentuale compresa tra il 15% ed il 50% degli abitanti vive in comunità rurali;
- prevalentemente urbana quando meno del 15% della popolazione vive in comuni rurali.

Questa è la sola definizione di zone rurali riconosciuta a livello internazionale.



- ii) *l'impostazione plurisettoriale* e integrata dell'economia rurale;
- iii) *la flessibilità degli aiuti* allo sviluppo rurale, basata sulla sussidiarietà e favorevole al decentramento;
- iv) *la trasparenza* nell'elaborazione e nella gestione dei programmi.

Le modalità di intervento definite dal Regolamento (CE) 1257/1999 erano omogenee sul territorio comunitario ma la dotazione finanziaria per le aree era differenziata. Per le regioni che ai fini dei Fondi strutturali erano considerate in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1), infatti, il portafoglio era più ricco rispetto alle altre, poiché si riteneva che queste aree necessitassero di un intervento più robusto rispetto a quelle considerate più evolute. In particolare, la sezione Garanzia del FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia) finanziava in tutta l'Unione le misure di accompagnamento<sup>27</sup> e gli altri interventi nelle aree non Obiettivo 1, mentre nelle aree Obiettivo 1 provvedeva la sezione Orientamento del FEOGA.

La contemporanea attività delle due sezioni del FEOGA e la necessità di intervenire in maniera differente in funzione dell'area-obiettivo si rifletteva in un diverso impiego dei documenti di programmazione. Nelle aree Obiettivo 1, infatti, le azioni socio-strutturali finanziate dal FEOGA-Orientamento per l'agricoltura erano comprese nei relativi Programmi Operativi, mentre tutte le azioni finanziate dal FEOGA-Garanzia erano contenute nei Piani di Sviluppo Rurale varati a livello regionale o nazionale. Ciò ha fatto sì che

nelle aree Obiettivo 1, di fatto, esistessero due documenti di programmazione distinti per l'intervento in agricoltura.

Il Regolamento (CE) 1257/1999 è stato ulteriormente rafforzato con la Riforma di Medio Termine del 2003. Questa ha accentuato la complementarità tra i due pilastri<sup>28</sup>, introducendo il disaccoppiamento, la condizionalità ambientale e la modulazione (trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro); inoltre, sono state introdotte nuove misure quali la promozione della qualità e del benessere degli animali e aiuti che consentano agli agricoltori di conformarsi alle norme europee. L'ultimo consolidamento della politica dedicata alle aree rurali è avvenuto con il regolamento 1698/2005 che ha definito la Politica di Sviluppo Rurale per il periodo 2007-2013.

Gli obiettivi del regolamento sono:

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

Questi fini vengono realizzati mediante quattro assi:

- 1) *Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale*, che comprende tutte le misure tese a migliorare le risorse umane, il capitale fisico, la qualità degli alimenti e le misure transitorie per i nuovi Stati membri;

- 2) *Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale*, che include tutte le misure volte a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli e delle superfici forestali;
- 3) *Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale*, in cui rientrano le misure volte alla diversificazione dell'economia rurale, al miglioramento della qualità della vita e alla formazione di competenze e animazione;
- 4) *Leader*, che mira a stimolare l'attuazione di strategie integrate, elaborate e realizzate da gruppi di azione locali (GAL), finalizzate allo sviluppo sostenibile di zone locali.

Allo scopo di garantire l'equilibrio del programma è stato previsto un finanziamento minimo per ciascun Asse (10% per l'Asse 1, 25% per l'Asse 2, 10% per l'Asse 3 e 5% per l'Asse Leader).

Nell'ambito di ogni asse gli Stati membri possono scegliere le misure che ritengono più idonee al fine di creare il maggior valore aggiunto.

Un elemento innovativo di questo regolamento è la sua impostazione strategica: l'UE definisce gli Orientamenti Strategici Comunitari (Decisione del Consiglio 2006/144/CE) sulla base dei quali ciascuno Stato membro deve elaborare il proprio Piano Strategico Nazionale che, a sua volta, costituisce il quadro di riferimento per la preparazione dei Programmi di Sviluppo Rurale.

Un ulteriore elemento di novità è la creazione del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che sostituisce il precedente FEOGA-Orientamento e finan-

zia lo Sviluppo Rurale su tutto il territorio dell'Unione (comprese le misure di accompagnamento e le iniziative a favore delle aree fuori Obiettivo 1). In questo modo si eviterà che le stesse tipologie di intervento, in territori diversi, vengano programmate, gestite e finanziate in modo differente, originando confusione e mancanza di trasparenza.

Questo fondo, nel periodo 2007-2013, riceverà più di 77 miliardi di euro e circa il 34% sarà destinato ai dieci nuovi Stati membri<sup>29</sup> (Tabella 10).

Per quanto riguarda la ripartizione dei fondi destinati all'Italia, le regioni con gli importi più elevati sono la Sicilia e la Campania (Tabella 11).

Tali stanziamenti potrebbero notevolmente aumentare grazie al meccanismo della modulazione volontaria introdotto dal Consiglio dell'Unione Europea con l'accordo sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013. In particolare, questo meccanismo consente agli Stati membri di trasferire fino al 20% dei pagamenti diretti (primo pilastro della PAC) alla politica di Sviluppo Rurale. Sebbene questa opzione consenta di trasferire fondi dalla politica dei redditi alla politica strutturale, il Parlamento europeo, nel mese di febbraio, non ha approvato per la seconda volta il suo regolamento di attuazione.

Le motivazioni che sono state usate per giustificare una simile decisione risiedono nella paura di una "rinazionalizzazione strisciante della Politica Agricola Comunitaria", si ritiene, infatti, che il passaggio di somme rilevanti dalla gestione comunitaria a quella nazionale possa creare discriminazioni tra gli agricoltori dei diversi Stati membri.

<sup>27</sup> Le misure di accompagnamento sono prepensionamento, misure agroambientali e imboschimento nonché il regime relativo alle zone svantaggiate.

<sup>28</sup> Il primo pilastro della PAC è costituito dalle politiche di mercato e dai pagamenti diretti. Con il termine secondo pilastro, invece, si intende la politica di Sviluppo Rurale.

<sup>29</sup> Questa ripartizione non include gli importi relativi alla Bulgaria e alla Romania.

**Tabella 10 – Ripartizione per Stato membro del sostegno comunitario allo sviluppo rurale in milioni di Euro per il periodo 2007-2013**

Stato Membro	Totale 2007-2013	Stato Membro	Totale 2007-2013
Belgio	418,6	Lussemburgo	90,0
Repubblica Ceca	2.815,5	Ungheria	3.805,8
Danimarca	444,7	Malta	76,6
Germania	8.112,5	Paesi Bassi	486,5
Estonia	714,7	Austria	3.911,5
Grecia	3.707,3	Polonia	13.230,0
Spagna	7.213,9	Portogallo	3.929,3
Francia	6.442,0	Slovenia	900,3
Irlanda	2.339,9	Slovacchia	1.969,4
Italia	8.292,0	Finlandia	2.079,9
Cipro	162,5	Svezia	1.825,6
Lettonia	1.041,1	Regno Unito	1.909,6
Lituania	1.743,4	<b>Totale</b>	<b>77.662,8</b>

Fonte: Commissione (2006/636/CE)

**Tabella 11 – Italia: ripartizione in milioni di euro dei fondi FEASR 2007-2013<sup>30</sup>**

Regione	Stanziamiento	Regione	Stanziamiento	Regione	Stanziamiento
Abruzzo	168,911	Marche	202,320	Molise	85,790
P.a. Bolzano	137,575	Piemonte	394,500	Sardegna	551,250
Emilia Romagna	411,251	Toscana	369,210	Basilicata	372,650
Friuli V.Giulia	108,773	P.a. Trento	100,652	Calabria	623,341
Lazio	288,384	Umbria	334,430	Campania	1.082,349
Liguria	106,047	Valle d'Aosta	52,221	Puglia	851,327
Lombardia	395,949	Veneto	402,457	Sicilia	1.211,163

Fonte: Presidenza del Consigli dei Ministri, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Analizzando la politica di Sviluppo Rurale in un'ottica prospettica, si ritiene che questo tipo di impegno comunitario a favore delle infrastrutture, dell'ambiente e della diversificazione debba avere un ruolo sempre più

importante nella Politica Agricola Comune. Questo deve essere fatto, però, senza dimenticare la necessità di attuare delle politiche europee per lo sviluppo e non delle politiche nazionali o regionali.

<sup>30</sup> Il totale dei trasferimenti alle regioni è diverso dallo stanziamento per l'Italia poiché 41,459 milioni di € sono destinati alla rete rurale nazionale.

## 4. L'eventuale revisione del 2008<sup>31</sup>

La riforma Fischler del 2003, avviata mentre era ancora in corso la precedente riforma, quella di Agenda 2000 del 1999, sembrava aver dato un assetto stabile alla PAC che le permettesse di resistere fino alla scadenza delle prospettive finanziarie 2007-2013, dopo le quali si sarebbe aperto un nuovo capitolo sul futuro della politica agricola europea.

Tuttavia, la concomitanza di due scadenze, il "controllo sullo stato di salute" (*Health Check*) del 2007/08 (così chiamato per evitare qualsiasi riferimento alla "revisione di medio termine" di Agenda 2000), che rappresenta una verifica sul funzionamento della PAC prevista dalla stessa riforma e il riesame intermedio al 2008/09 di tutte le spese e le risorse dell'UE concordato nell'ambito delle prospettive finanziarie, potrebbe avere un effetto di notevoli proporzioni sulla PAC. È infatti ormai certo che nell'ambito dell'*Health Check* la Commissione sosterrà delle misure di limitazione degli aiuti diretti, principalmente a seguito delle pressioni per la riduzione della spesa agricola che la revisione del bilancio comporterà e,

secondariamente, per recuperare risorse da destinare allo sviluppo rurale.

In più occasioni, il Commissario Mariann Fischer Boel si è dimostrata a favore della fissazione di un tetto massimo agli aiuti diretti percepiti da ciascuna azienda, senza peraltro pronunciarsi sull'ammontare massimo ammissibile. Inoltre, in una recente conferenza sulla Trasparenza (17 luglio 2006), è stata proposta l'eventualità di escludere dal pagamento unico i detentori di diritti all'aiuto che prevedono il pagamento di un importo inferiore ai costi amministrativi di gestione del titolo.

Nell'ambito del "controllo di salute" non è esclusa anche una revisione dello strumento della modulazione, dal momento che, mentre la Commissione si è sempre opposta alla modulazione volontaria (in quanto distorsiva della concorrenza tra i paesi all'interno dell'UE), si è espressa a favore di un innalzamento del livello di modulazione obbligatoria.

Nel contempo, la Commissione sta operando in altre due direzioni, apparentemente in contraddizione tra loro: il completamento della riforma del 2003 per le OCM che

<sup>31</sup> Il presente capitolo è stato curato da Luigi Galletto.

ne sono rimaste al di fuori (vino e ortofrutta) e la definizione della PAC post-2013, quando l'attuale regime terminerà il proprio mandato. Circa questa ultima, che prenderà avvio dal riesame previsto nel 2008/09 dalle prospettive finanziarie, l'elemento centrale sembra essere la riduzione degli aiuti diretti a carico del bilancio comunitario. Anche su questa tematica, le modalità di intervento possibili sono numerose: dal cofinanziamento, alla degressività, all'attivazione di tetti aziendali.

Gli argomenti che saranno oggetto di discussione nell'ambito dell'*Health Check* non sono desumibili da alcun documento ufficiale, ma sono ricavabili da vari discorsi e comunicati stampa rilasciati in questi mesi da diversi esponenti della Commissione. In sintesi, i più importanti sono i seguenti:

- i) Revisione delle opzioni di parziale disaccoppiamento degli aiuti (anche se, nel 2006, solo il 10% dei pagamenti diretti è in qualche misura accoppiato alla produzione), con la prospettiva della loro abolizione.
- ii) Abolizione del set-aside in dipendenza dell'eventuale eliminazione degli aiuti parzialmente accoppiati alla produzione per i cereali.
- iii) Revisione del regime di intervento per i cereali e possibile sostituzione con

forme di stoccaggio privato, anche in questo caso a seguito dell'abolizione delle forme accoppiate di produzione<sup>32</sup>.

- iv) Revisione del regime di sostegno per il latte: possibile progressiva abolizione delle restituzioni alle esportazioni e revisione delle misure di mercato (diminuzione del prezzo di intervento e abolizione dello stoccaggio privato e delle altre misure di smaltimento sul mercato interno) per giungere alla definitiva eliminazione delle quote latte a scadenza (2015).
- v) Revisione della condizionalità con l'obiettivo di eliminare i vincoli inutili.
- vi) Innalzamento del tasso di modulazione obbligatoria, per superare le conseguenze negative generate dalla modulazione volontaria, come previsto dall'accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013.
- vii) Revisione del regime di pagamento unico, con l'intenzione di passare dai diversi tipi di titoli creati dalla Riforma Fishler (titoli ordinari, di ritiro, da riserva, speciali) a un unico tipo di titolo.
- viii) Revisione del regime di pagamento unico in una direzione più egualitaria: sostituzione dei pagamenti aziendali basati sui riferimenti storici con un aiuto forfetario (eventualmente, regionalizzato).

- ix) Finanziamento della PAC: in vista della probabile riduzione delle risorse comunitarie per il finanziamento del "primo pilastro" della PAC sono allo studio tutte le possibili forme di contenimento degli aiuti (plafonamento, esclusione dal sostegno degli aiuti al di sotto di una certa cifra, degressività) e di sistemi di co-finanziamento nazionale.

Il quadro che emerge dall'intreccio di tutti gli elementi è abbastanza chiaro: la PAC sembra incamminarsi verso un contenimento della spesa e del peso delle politiche dei mercati agricoli a vantaggio delle politiche per lo sviluppo rurale, verso una minore regolazione dei mercati attraverso la limitazione delle misure di intervento, verso l'attivazione di strumenti di gestione dei rischi. A ciò si aggiunge che, per quanto concerne la liberalizzazione del commercio internazionale, il recente fallimento dei negoziati agricoli non permetterà la Commissione, benché appare quanto mai improbabile che si possa compiere un'inversione rispetto al cammino percorso in termini di riduzione delle restituzioni alle esportazioni e di apertura dei mercati interni.

#### 4.1 Semplificazione della PAC

La semplificazione della PAC di cui si discute dovrebbe essere sia di tipo tecnico sia di tipo politico<sup>33</sup>. Secondo il Commissario Fischer Boel, essa dovrà essere

efficiente, semplice e poco costosa e dovrà tradursi nello snellimento delle procedure burocratico-amministrative connesse all'applicazione della PAC.

La semplificazione di tipo politico si realizzerà seguendo tre direttrici: le riforme settoriali, il controllo sullo stato di salute della PAC (*Health Check*) previsto per il 2008 e il riesame intermedio al 2008/09 di tutte le spese e le risorse dell'UE concordato nel quadro delle prospettive finanziarie.

La direttrice di tipo tecnico ha il suo fulcro nel Piano d'azione sulla semplificazione della PAC presentato dalla Commissione nel 2006. Si tratta di un progetto che mira a snellire e rendere più efficace il quadro normativo, le procedure amministrative e i meccanismi di gestione, senza modificare la politica sottostante, a beneficio degli agricoltori e delle amministrazioni interessate. Esso consta di 20 proposte pratiche di semplificazione tese ad abolire obblighi normativi ritenuti inutili o sorpassati.

Al fine di ridurre gli oneri amministrativi è stato anche avviato uno studio sui carichi amministrativi connessi all'applicazione del Regime di Pagamento Unico su un gruppo di paesi (Danimarca, Francia, Germania, Italia e Irlanda) rappresentativi dei diversi modelli di applicazione del regime (modello storico o regionalizzato, con aiuti accoppiati o disaccoppiati), i cui risultati dovrebbero essere disponibili nei prossimi mesi.

La novità di maggior rilievo è rappresentata dalla presentazione della proposta dell'istituzione di una OCM unica, in sostit-

<sup>32</sup> Attualmente la Commissione sta valutando tutte le possibilità: a) riduzione del numero dei centri di intervento, b) diminuzione del periodo di apertura dei centri di stoccaggio, c) conservazione dell'intervento solo nelle aree deficitarie, d) cambiamento dei parametri qualitativi dei cereali portati all'intervento. Al riguardo, recentemente è stato emanato il regolamento (CE) n. 1572/2006, che rende più restrittivi i parametri qualitativi del granoturco (riduzione del tasso massimo di umidità e introduzione di un peso specifico minimo) portato ai centri di ammasso comunitari, con la motivazione di evitare perdite qualitative in caso di stoccaggio prolungato. La forte opposizione di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale maggiormente danneggiati dall'inasprimento delle regole (Ungheria, Austria e Slovacchia) ha inizialmente bloccato il provvedimento, facendo valere il fatto che si tratta di un tipo di modifica che prefigura un cambiamento dell'OCM e che impone di conseguenza un regolamento del Consiglio. Decisa è stata pure l'opposizione delle maggiori organizzazioni cerealicole europee, consapevoli che l'aumento dei requisiti qualitativi non è altro che un mezzo per rendere sempre meno agevole il ricorso all'intervento.

<sup>33</sup> La semplificazione è stata oggetto di una conferenza *ad hoc* "A simple CAP for Europe – a challenge for all" tenutasi il 3 e 4 ottobre a Bruxelles, alla quale hanno partecipato organizzazioni di produttori, studiosi, istituzioni comunitarie, esperti designati dagli Stati membri e dalle ONG.

tuzione delle 21 esistenti, ossia la definizione di un unico quadro giuridico relativamente alle misure di mercato. Ciò dovrebbe consentire di ridurre il numero delle disposizioni legislative che disciplinano la PAC e di armonizzare le regole riguardo alle misure di mercato (intervento, stoccaggio privato, promozione dei prodotti agricoli, misure di regolazione degli scambi con i paesi terzi), creando un unico regolamento di riferimento da affiancare a quello sui pagamenti diretti (reg. 1782/2003), sullo sviluppo rurale (reg. 1698/2005) e sul finanziamento della PAC (reg. 1290/2005).

Il regolamento proposto comprende anche le disposizioni relative all'apicoltura, alla bachicoltura e all'alcol etilico di origine agricola e, se adottato, comporterà l'abrogazione di ben 35 regolamenti. Inoltre include la normativa sulla concorrenza, compresi gli aiuti di Stato, nonché disposizioni delle OCM ortofrutta e vino che non sono sottoposte a revisione.

Il regolamento è strutturato per strumento (intervento pubblico, ammasso privato, regimi di contenimento della produzione ecc.) e, laddove necessario, si ha una specificazione per prodotto. Per ogni strumento si definisce il settore produttivo di applicazione e si tende a costruire un linguaggio comune<sup>34</sup>.

La proposta istituisce un unico comitato di gestione, con il compito di assistere la Commissione in specifiche situazioni. Rispetto alla normativa attualmente in vigore, l'ambito dell'operato del comita-

to appare più circoscritto, perché su alcune decisioni la Commissione potrà agire anche in assenza della sua consultazione<sup>35</sup>. Per valutare la reale portata dell'istituzione di questo comitato unico occorrerà verificarne le modalità di funzionamento. Se esse prevedranno una composizione dei rappresentanti differenziata per settore di produzione non si determineranno cambiamenti di rilievo rispetto al *modus operandi* attuale, mentre, in caso contrario, potrebbe verificarsi una forte contrazione dell'attività di *lobbying* dei gruppi di pressione. Inoltre, il regolamento proposto definisce anche i casi in cui si ha un passaggio di competenze dal Consiglio alla Commissione, stabilendo così che alcune decisioni debbano essere prese nell'ambito di una valutazione tecnica e non più in un negoziato politico. Qualora approvato, questo regolamento dovrebbe entrare in vigore nel 2008, con decorrenza differenziata a seconda dell'avvio delle campagne di commercializzazione dei settori interessati.

Il problema della semplificazione così come impostato dalla Commissione è in realtà un po' più complicato di quanto potrebbe apparire. Da un lato, in quanto la semplificazione tecnica e la semplificazione politica non sembrano così distintamente separate, come potrà essere messo in luce quando si procederà ad armonizzare le misure di gestione dei mercati; dall'altro, in quanto, sebbene la Commissione insista nel considerare il "controllo sullo stato di salute" come una



rifinitura delle modalità di intervento stabilite nel 2003, più che di controlli sul loro buon funzionamento, in alcuni casi tale processo potrebbe comportare una modifica radicale della PAC. Infatti, se una delle caratteristiche della riforma Fischler era stata la discrezionalità con la quale gli Stati membri hanno potuto "personalizzare" la PAC, per renderla più confacente alle realtà socio-economiche dei loro territori, la semplificazione nell'ambito del controllo sullo stato di salute rischia di cambiare le scelte autonomamente compiute dagli Stati membri, con conseguenti ricadute per i paesi interessati da tali modifiche.

#### **4.2 I nuovi mercati europei e le relazioni di partenariato internazionale**

A partire dal 1 gennaio 2007 l'UE si è allargata a Bulgaria e Romania, completando il quadro delle adesioni iniziato nel 2004. I due paesi si sono impegnati a continuare sulla strada delle riforme del sistema giudiziario e della lotta alla criminalità e alla corruzione. Riguardo alla sicurezza alimentare e ai controlli veterinari, altro punto critico che ha ostacolato il rapido accesso dei due paesi all'UE, è stato predisposto un periodo transitorio. L'allargamento dell'UE a Bulgaria e

<sup>34</sup> Ad esempio, nell'ambito degli interventi di mercato si fissa, per 8 prodotti, un prezzo di riferimento che, per cereali, riso, burro e latte scremato in polvere, corrisponde al prezzo di intervento, per carni bovine e carni suine, al prezzo di base.

<sup>35</sup> Come nel caso della sospensione degli acquisti all'intervento per carne bovina e burro.

Romania ha comportato, inoltre, la necessità di adeguare la normativa agricola comunitaria. Si è reso necessario, da una parte, adattare l'assetto normativo contenuto nei regolamenti orizzontali relativi alla riforma della PAC del 2003 (reg. 2011/2006), altre disposizioni comuni concernenti il magazzinaggio all'intervento e il regime degli scambi con i paesi terzi (reg. 1847/2006), dall'altro, rivedere la normativa settoriale relativa ai prodotti lattiero-caseari (regg. 1919/2006, 1993/2006 e 2018/2006) allo zucchero (regg. 1832/2006, 2011/2006 e 2031/2006), ai cereali e riso (reg. 1996/2006), ai prodotti vitivinicoli (regg. 2016/2006 e

2030/2006), alle carni bovine (reg. 1965/2006) e alle carni avicole (reg. 2029/2006).

Le prossime fasi di allargamento riguardano la Croazia, il cui ingresso nell'UE è previsto per il 2009-2010, la Turchia e l'Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia (con la quale non sono ancora stati avviati i negoziati). Potenziali candidati all'adesione sono gli altri paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia, compreso il Kosovo).

Riguardo alla Turchia si deve registrare una parziale sospensione delle trattative con l'UE a seguito della mancata apertura di porti e aeroporti turchi al traffico cipri-



ta. L'11 dicembre 2006, il Consiglio dei Ministri degli esteri, accogliendo le raccomandazioni della Commissione, ha deciso di congelare le trattative per otto dei 35 "capitoli" negoziali, tra i quali il capitolo 11 "Agricoltura e sviluppo rurale". Gli sviluppi della situazione saranno valutati attraverso i consueti rapporti annuali redatti dalla Commissione.

Per quanto attiene alla Politica di vicinato e partenariato, nell'ottobre del 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno emanato il regolamento (CE) n. 1638/2006 che istituisce, a partire dal 1 gennaio 2007, uno strumento europeo di vicinato e partenariato (*European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI*) volto a fornire assistenza comunitaria a 17 paesi partner dell'UE, finalizzata alla creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato. Il regolamento si inserisce nel quadro della *European Neighbourhood Policy (ENP)*, sviluppata nel 2004, che offre relazioni privilegiate ai paesi vicini sulla base di un reciproco impegno verso i valori della libertà, della democrazia, del rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, dello Stato di diritto, dei principi dell'economia di mercato e dello sviluppo sostenibile. L'assistenza comunitaria è fornita nel quadro di accordi di partenariato e cooperazione, accordi di associazione e altri accordi presenti e futuri che stabiliscono rapporti tra l'UE e i paesi partner, ma va oltre le relazioni esistenti per fornire un più profondo legame politico e una più ampia integrazione economica. L'elemento centrale della ENP sono i Piani di azione bilaterali, conclusi tra l'UE e ciascuno dei partner, che fissano un'agenda di riforme politiche ed economiche. Attual-

mente sono in fase di implementazione gli accordi siglati nel 2005 con Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, Palestina, Tunisia e Ucraina e sono al via quelli siglati con Armenia, Azerbaijan e Georgia. Seguiranno quelli con Libano ed Egitto. I Piani di azione non sono stati ancora attivati per Libia, Siria e Bielorussia. Con la Russia è stata invece attivata una *Strategic Partnership*.

Per quanto concerne i paesi del Mediterraneo coinvolti dal "processo di Barcellona" e con i quali sono stati siglati accordi di associazione nell'ambito dell'Accordo Euromediterraneo, i Piani di azione della ENP rappresentano un accordo complementare con i quali ciascun paese si impegna bilateralmente con l'UE nel raggiungimento di determinati obiettivi economici e politici e porta avanti delle riforme interne. La ENP cambia dunque il quadro di riferimento del Mediterraneo, inserendolo in un più ampio contesto di relazioni dell'UE con i paesi attigui. Al riguardo, il Commissario Fischer Boel ha affermato che, ai fini dell'impegno per la costituzione di un'area di libero scambio al 2010, è rilevante l'apertura del commercio "sud-sud" e la realizzazione di una apertura "simmetrica" dei mercati. Inoltre ha chiarito che il nuovo strumento finanziario a supporto del processo di liberalizzazione del commercio nel mediterraneo è l'ENPI, che lega il finanziamento alla realizzazione di programmi o progetti nazionali o sopranazionali quali, ad esempio, l'assistenza al raggiungimento di adeguati standard sanitari e fitosanitari (SPS), un progetto di marketing per la promozione della qualità dei prodotti mediterranei, temi legati allo sviluppo rurale.

## 5. Le sfide future<sup>36</sup>

### 5.1 Le disponibilità finanziarie nel bilancio UE 2007-2013

Dal primo gennaio 2006, in tutta la Comunità europea è entrata in vigore la Mid Term Review (2003). In alcuni Stati membri, fra cui l'Italia, si è già svolto il secondo anno d'applicazione. La decisione sui Fondi di Finanziamento 2007-2013 è invece più recente e risale al dicembre 2005. In particolare, durante le trattative emersero due elementi di fondo: il vincolo posto da alcuni Paesi contributori netti<sup>37</sup> di far rientrare il tetto di spesa massimo consentito<sup>38</sup> sotto l'1% del Pil<sup>39</sup> e il rifiuto del Regno Unito alla negoziazione del rimborso di parte del suo deficit di bilancio. Il compromesso è stato raggiunto con la decisione del Consiglio del dicembre 2005 sulle Prospettive di Finanziamento 2007-2013. La PAC risulta essere il capitolo di spesa che ha subito minori decurtazioni rispetto alle proposte della Commissione del 2004 (De Filippis, 2006).

Paradossalmente, a rischiare di più non sono state le politiche dei prezzi e dei mercati, per i quali la detrazione è stata del 2,7% per l'intero periodo, ma quelle legate allo Sviluppo Rurale che hanno visto una decurtazione del 10,5% per le politiche di coesione e del 45,4% per la competitività. Tuttavia, come previsto dalle proposte iniziali della Commissione, basate sull'accordo di Bruxelles dell'ottobre 2002, la spesa della PAC è destinata a ridursi in termini reali rispetto al suo livello del 2006, a fronte di un aumento di quella per le altre politiche. Durante l'Accordo di Bruxelles venne definito il tetto massimo della spesa destinata al "primo pilastro" della PAC fino al 2013, stabilendone un aumento in termini nominali non superiore all'1% annuo rispetto al livello del 2006, quindi sancendo una riduzione in termini reali. Tale fattore contribuì da un lato, a rassicurare i Paesi contributori netti contro la possibile esplosione della spesa agricola creata dall'ingresso dei nuovi Paesi membri, e dall'altra a facilitare l'ingresso di questi ultimi

<sup>36</sup> Il presente capitolo è stato redatto da Angela Menguzzato.

<sup>37</sup> I contributori netti sono Francia, Germania, Austria, Regno Unito, Olanda e Svezia.

<sup>38</sup> Equivarrebbe a un budget complessivo di 124 miliardi di euro nel 2013.

<sup>39</sup> La Commissione propose inizialmente l'1,15%.

Tabella 12 – Bilancio dell'Unione Europea, prospettive finanziarie 2007-13

Stanzamenti d'impegno	(Miliardi di Euro 2004)			Differenze %	
	Proposte Febbraio 2004	Decisioni Dicembre 2005	Decisioni su proposte 2004 (spesa totale)	Spesa media annua 2007-13 su 2006	Spesa al 2013 su spesa 2006
1. Crescita sostenibile	477,7	379,7	-21,5	13,9	28,1
1a. Competitività	132,8	72,1	-45,4	17,0	66,4
1b. Fondi strutturali	344,9	307,6	-10,5	13,3	20,3
2. Gestione sostenibile e protezione risorse naturali di cui Pac (I pilastro)	404,7	371,2	-8,3	-5,3	-7,7
Sviluppo rurale	301,0	293,1	-2,7	-4,3	-7,2
	88,7	69,7	-21,4	-5,6	-12,2
Altre rubriche (3,4 e 5)*	142,7	111,4	-21,9	-0,8	18,7
<b>Totale</b>	<b>1025,1</b>	<b>862,3</b>	<b>-15,9</b>	<b>2,0</b>	<b>9,7</b>

\*3: Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia; 4: UE come partner mondiale; 5: Amministrazione.  
Fonte: De Filippis, 2006

(maggio 2004), oltre all'introduzione della Revisione di Medio Termine (giugno 2003). La PAC giunse, quindi, al negoziato del 2005 dopo una riforma radicale e un preaccordo sui suoi finanziamenti, entrambi validi fino al 2013: due elementi che l'hanno messa al riparo da tagli di spesa molto più drastici. Per quanto riguarda le politiche di Sviluppo Rurale, il taglio di spesa ha superato addirittura i 21 punti percentuali. Questa drastica decurtazione è motivata dal fatto che la dotazione finanziaria destinata al II pilastro non era stata ancora decisa né in sede dell'Accordo di Bruxelles né alla luce della riforma della PAC. L'unica possibilità offerta agli Stati membri di compensare tale decurtazione era di reperire attraverso la modulazione volontaria le risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale<sup>40</sup> (De Filippis, 2006). Negli ultimi mesi, il vertice europeo ha deciso che la Commissione dovrà redigere

nel 2008-2009 un rapporto sulla base del quale il Consiglio potrà proporre la revisione della struttura del bilancio, compresa la spesa dell'agricoltura. In questo modo risultano incerte le risorse su cui conta oggi l'agricoltura fino al 2013. La modulazione volontaria sembra l'unica speranza per recuperare al secondo pilastro le risorse sottratte, tuttavia le reazioni all'introduzione di questo strumento sono state generalmente negative. Lo stesso presidente della Commissione José Manuel Barroso afferma che la modulazione volontaria potrebbe creare forti distorsioni nella concorrenza tra diversi Paesi dell'Unione (Giacomini, 2006). La strada della modulazione volontaria, risulta ancora più minacciata dopo che, nel febbraio 2007, per la seconda volta il Parlamento europeo ne ha bocciato la proposta di regolamento. Infatti, l'Assemblea di Strasburgo ha respinto per due volte la stessa proposta,

<sup>40</sup> Fino al 20% degli aiuti diretti del primo pilastro della PAC.

che la Commissione non aveva ritirato, e ha messo in riserva nel bilancio 2007 il 20% dei crediti per lo sviluppo rurale per evidenziare la sua posizione di forte opposizione (Romeo, 2007) (vedi par. 3.7).

Alla luce di quanto esposto, è facile intuire che nel 2013 la PAC si presenterà profondamente modificata, e di tali cambiamenti si comincerà a parlare e a trattare già nel 2008. Il Piano di Sviluppo Rurale rappresenterà in ogni caso un nodo cruciale e uno strumento fondamentale per gli investimenti delle aziende agricole. Sarà quindi decisivo lavorare bene e in fretta per avviare rapidamente gli interventi di natura strutturale, indispensabili per assicurare competitività al nostro sistema agroalimentare nella prospettiva post 2013 (De Castro, 2006).

## 5.2 L'impatto degli accordi commerciali bilaterali (Mercosur, Meda, ecc.)

Uno dei tratti più significativi nell'attuale fase di sviluppo dell'economia è la forte espansione delle relazioni economiche internazionali fra paesi, sia in termini di scambio di beni e servizi, sia di capitali. Le politiche adottate dai singoli paesi nel corso del tempo hanno oscillato come un pendolo tra protezionismo e libero scambio, alla ricerca di una combinazione ottimale della regolamentazione del mercato (Boatto e Defrancesco, 2004). Osservando la situazione attuale del commercio internazionale, sembra che la tendenza sia a favore della liberalizzazione degli scambi e all'affermarsi di una maggiore integrazione dei mercati.

A livello internazionale l'UE rappresenta una delle più grandi potenze commerciali. Sebbene essa operi sulla base di norme commerciali concordate in sede multilaterale, spesso lo scambio di beni e servizi ha ancora luogo a livello bilaterale, tra l'UE e i singoli partner commerciali. La Comunità, attraverso il commercio, ha sviluppato in primo luogo forti rapporti con i paesi limitrofi; nel periodo precedente al 2004, con i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale e attualmente con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la Croazia e la Turchia (prossimi candidati all'ingresso nella Comunità). L'obiettivo degli accordi è di creare un'area di libero scambio tra questi paesi e l'UE prima della loro effettiva adesione. Basti pensare a come, nel periodo precedente all'ampliamento a UE-25, l'intensità di queste intese era tale da assorbire la maggior parte delle esportazioni provenienti dai paesi candidati all'ingresso. Oltre al commercio, gli accordi coinvolgono la libera circolazione dei servizi, dei pagamenti e dei capitali per il commercio e gli investimenti (Inea, 2005).

Ponendo l'attenzione sui prossimi candidati all'ingresso in UE, nel caso della Turchia, l'adozione da parte del Consiglio dello schema negoziale proposto dalla Commissione ha formalmente aperto i negoziati nell'ottobre 2005. La Turchia risulta essere il più problematico dei candidati all'allargamento dell'UE, sia in senso generale che rispetto alle questioni agricole. In particolare, sul fronte agricolo si riscontrano difficoltà, da parte di questo paese, a implementare gli standard sanitari e fitosanitari comunitari. Inoltre, è da rilevare che l'estensione della liberalizzazione preferenziale al set-

tore agricolo è stata gestita con cautela, in quanto la Turchia è considerata un concorrente temibile in numerosi comparti. Attualmente è previsto un regime preferenziale per le esportazioni turche, con l'esenzione dai dazi ad valorem e misure preferenziali sui dazi specifici di numerosi prodotti. Questo fa sì che oltre il 90% delle tradizionali esportazioni agricole turche verso la Comunità avvenga in qualità di concessione. Per molti prodotti le esenzioni o riduzioni daziarie a favore della Turchia sono previste nell'ambito di contingenti e di calendari d'importazione; i dazi specifici sono ridotti per il malto, la segale e alcune qualità di olio di oliva (riduzione del 5-10%), mentre sono eliminati per il vino e altre bevande fermentate. Per le importazioni di prodotti originali dell'UE la Turchia applica una tariffa NPF ("nazione più favorita") ridotta o pari a zero nell'ambito di contingenti fissati: bovini vivi, carni congelate, lattierocaseari, mele e pesche, ecc. Solo per i bovini vivi riproduttori l'esenzione dal dazio è illimitata. L'UE, invece, gode di un trattamento preferenziale su oltre il 30% delle esportazioni agroalimentari verso la Turchia.

Nel caso della Croazia, il Consiglio ha adottato lo schema negoziale nel marzo 2005. Nei confronti sia della Croazia che degli altri paesi balcanici occidentali<sup>41</sup> l'intervento comunitario si è andato intensificando a seguito del Summit di Zagabria (novembre 2000), che ha formalizzato un insieme di obiettivi e condizioni per la stabilizzazione e l'associazione all'UE dei paesi dell'area nella prospettiva di futuri allargamenti dell'Unione



(Inea, 2005). Il Processo di Stabilizzazione e Associazione creatosi mira a favorire il dialogo politico e il sostegno finanziario, tecnico e commerciale. Attualmente, oltre al riconoscimento della candidatura della Croazia per l'ammissione all'UE, solo con Macedonia (dal 1° aprile 2004) e Croazia (1° febbraio 2005) sono operativi degli Accordi di Associazione (ASA), mentre per gli altri paesi si è ancora in fase negoziale. Le concessioni attuali presentano un'ampiezza merceologica superiore a quella che ha caratterizzato la fase di candidatura dei PECO, comprendo tutti i prodotti industriali e buona parte dei prodotti agroalimentari trasformati e non. Le principali eccezioni agroalimentari imposte dall'accordo del 2000 riguardano soprattutto i vincoli quantitativi sulle carni, alcuni prodotti ittici, il vino e lo zucchero.

<sup>41</sup> L'UE in futuro accoglierà anche la loro candidatura.

Per quanto riguarda i Paesi dell'area mediterranea, dal 1995 l'UE ha avviato il «processo di Barcellona», il cui obiettivo è creare un'area di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010 attraverso l'istituzione di una rete di accordi bilaterali e regionali. Per favorire tale processo sono stati firmati accordi di associazione (AAEM) con Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Autorità palestinese, Tunisia e Siria. Il sistema di AAEM si basa su concessioni reciproche e disciplina in modo relativamente standardizzato le relazioni politiche, economico-commerciali e socio-culturali, mirando a una liberalizzazione degli scambi che ciascun paese si impegna a realizzare in un arco temporale di dieci-quindici anni. Per i prodotti agricoli, le concessioni tra UE e questi paesi si limitano a migliorare, sulla base dei flussi di scambio consolidati, il regime applicato dall'UE secondo i preesistenti accordi e a migliorare, o introdurre ex novo, un trattamento preferenziale per le esportazioni agricole comunitarie. Naturalmente, le preferenze reciproche insistono sui rispettivi prodotti di maggior interesse esportativo. Inoltre, i prodotti in questione godono di protezioni all'importazione relativamente forti e vengono considerati "sensibili", ossia suscettibili di essere in parte sottratti al processo di liberalizzazione. La quota dei flussi oggetto di preferenze comunitarie supera il 67% in media per il complesso dei PTM (Turchia esclusa); per tali prodotti viene concesso un abbattimento delle tariffe ad valorem che spesso arriva al 100% (Inea, 2005). Assieme ai paesi mediterranei, numerosi altri paesi in via di sviluppo (PVS) sono

oggetto di specifiche iniziative di politica commerciale dell'UE, basate sia su concessioni unilaterali generalizzate, sia su accordi preferenziali regionali o con singoli paesi, dove le concessioni sono reciproche. Parte delle iniziative dell'Unione si basa su preferenze unilaterali rivolte indistintamente a tutti i PVS. Un caso di Sistema di preferenze generalizzate (SPG) è dato dall'iniziativa *Everything but Arms* (EBA). Nel marzo 2001, con tale accordo l'UE ha dimostrato il proprio sostegno a favore dei 49 «paesi meno sviluppati», in base alla quale l'UE si è impegnata ad aprire i propri mercati a una quantità illimitata di prodotti (ad eccezione delle armi) provenienti da questi paesi senza applicare alcun tipo di dazio.

A partire dagli anni '70, inoltre, l'UE ha introdotto schemi generalizzati di accesso preferenziale per i PVS, consistenti in concessioni tariffarie unilaterali. L'approccio segue le raccomandazioni della prima Conferenza delle Nazioni Unite su Commercio e Sviluppo (UNCTAD) del 1968, ed è stato progressivamente incorporato al sistema di regole commerciali multilaterali dell'WTO (Inea, 2004). Attualmente il Sistema di preferenze generalizzate (SPG) è regolato dal reg. (CE) 980/2005 che rimarrà in vigore fino al 31 dicembre del 2008. L'attuale SPG prevede tre regimi: un regime generale, un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo e un regime speciale a favore dei PMS. Il regime generale si applica a tutti i paesi non classificati dalla Banca Mondiale fra i paesi ad alto reddito e prevede quattro gruppi di prodotti per i quali sono concesse percen-

tuali diverse di abbattimento delle tariffe NPF, in funzione del grado di "sensibilità" dei prodotti (Inea, 2005).

L'UE vanta anche una lunga tradizione nei rapporti commerciali con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Nell'ambito dell'accordo di Cotonou, concluso con 77 paesi ACP nel giugno 2000, l'UE ha adottato una strategia integrata per il commercio e lo sviluppo, il cui obiettivo è promuovere la graduale integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale. L'accordo di Cotonou, nel 2007 è stato sostituito dagli accordi di partenariato economico (APE). Con gli APE vengono approfonditi gli aspetti istituzionali e le altre forme di cooperazione, mentre le concessioni commerciali perdono il carattere unilaterale per rientrare in un disegno di creazione di aree di libero scambio conforme al WTO (Parlamento europeo, 2007). In base all'accordo i paesi ACP ridurranno progressivamente le protezioni commerciali nei confronti dell'UE, mentre sulle esportazioni dei paesi ACP non verrà imposta alcuna restrizione tariffaria o quantitativa, sia nel caso dei prodotti industriali (100% dei flussi), che di quelli agricoli (80%).

Dal 2000, l'UE è stata molto attiva nelle sue relazioni commerciali con l'America latina. Nel luglio di quell'anno è entrato in vigore un accordo di libero scambio con il Messico, in virtù del quale alle esportazioni dell'UE vengono riconosciute le stesse possibilità di accesso al mercato messicano rispetto a quelle accordate agli Stati Uniti e al Canada, i due partner legati al Messico dall'accordo di libero scambio nordamericano (NAFTA). Inoltre, dal 2003, l'UE ha abolito tutti i dazi sulle importazioni originarie del Messico e il Mes-

sico si è impegnato ad adottare la stessa misura entro il 2007.

Per quanto riguarda il MERCOSUR, a partire dal 2002 i negoziati con l'UE sono orientati alla costituzione di una vera e propria area di libero scambio interregionale, compatibilmente con gli impegni e le regole in ambito WTO. I principali obiettivi includono: una completa liberalizzazione bilaterale nel commercio di beni e servizi, il miglioramento delle possibilità di investimento da parte delle imprese private, un'adeguata tutela della proprietà intellettuale e un accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Inea, 2005). Anche se la chiusura dei negoziati e la firma dell'accordo, prevista in occasione dell'incontro a Lisbona dell'ottobre 2004, non hanno avuto luogo, molti capitoli dell'accordo sono stati conclusi. I punti che più di altri hanno influito sullo stallo dei negoziati riguardano l'indisponibilità del MERCOSUR ad accogliere le richieste comunitarie di migliore accesso per i prodotti industriali e i servizi e di migliore tutela delle denominazioni dei prodotti alimentari, nonché l'indisponibilità dell'UE ad accogliere le richieste del MERCOSUR di migliorare l'accesso al mercato europeo per alcuni prodotti agricoli come l'etanolo, la carne bovina, il mais e il succo di arancia. Inoltre, vista la concomitanza con l'inizio del negoziato multilaterale, l'UE ha deciso di applicare il cosiddetto "single pocket principle", ovvero, le quote ad accesso preferenziale concesse nell'accordo bilaterale saranno portate al loro livello "massimo" solamente dopo l'accordo multilaterale in ambito WTO in modo da evitare che l'UE si trovi nella condizione di "raddoppiare" le concessioni come effetto dei due negoziati.



### 5.3 L'impatto di un accordo nel Doha Round

Dopo una lunga serie di trattative durata otto anni, nel 1994 nell'ambito dell'Uruguay Round è stata istituita l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Questo organismo, sorto in sostituzione al Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade, fondato nel 1947), ha come scopo principale la liberalizzazione del commercio e l'abbattimento delle barriere tariffarie. L'Accordo sull'agricoltura del 1994 si basa essenzialmente su tre principi: la riduzione del "sostegno interno" accordato ai produttori agricoli, la riduzione delle barriere all'"accesso al mercato" e la riduzione dei sussidi all'esportazione. Dopo una prima fase del processo negoziale, che prevedeva un confronto a tutto campo sui possibili temi di discussione e sugli approcci da seguire, si è passati a una seconda fase più operativa.



La quarta Conferenza Ministeriale, tenutasi a Doha (Qatar) dal 9 al 14 novembre 2001, rappresenta la seconda fase di questo processo negoziale. Il Doha Round costituisce una svolta importante nei negoziati internazionali del WTO, in quanto ha registrato consistenti passi avanti per la liberalizzazione del commercio internazionale. Per quello che concerne l'agricoltura, la Dichiarazione di Doha ha preso atto del lavoro già intrapreso all'inizio del 2000, sulla base dell'art. 20 dell'Accordo GATT sull'Agricoltura, e ha stabilito un nuovo mandato che conferma ed elabora gli obiettivi delle negoziazioni agricole e ne fissa delle scadenze temporali. Nella Dichiarazione vengono ripresi gli obiettivi di lungo periodo dell'Accordo GATT di «istituire un sistema commerciale equo e orientato al mercato, attraverso un programma di fondamentali riforme che comprenda un rafforzamento delle norme e degli impegni specifici sul sostegno e la protezione, allo scopo di correggere e prevenire distorsioni e restrizioni dei mercati agricoli mondiali». La Dichiarazione, «senza prefigurare il risultato dei negoziati», impegna i paesi a condurre negoziati tesi a migliorare l'accesso ai mercati, ridurre tutte le forme di sussidio alle esportazioni e quelle di sostegno interno che distorcono il commercio (Menguzzato, 2004). Nella Dichiarazione si prende atto delle richieste riguardanti i *non-trade concerns* e si assicura ai PVS un trattamento speciale e differenziato su tutti gli impegni del futuro accordo. I punti salienti della Dichiarazione riguardano la disciplina dei sussidi alle esportazioni, in quanto in essa viene espressamente prevista la loro "abolizione", nonostante la fase introduttiva - voluta dall'UE

- tenti di mitigare la portata dell'obiettivo (De Filippis e Salvatici, 2003). In questo caso il rischio per l'UE è di trovarsi isolata nella difesa dei sussidi alle esportazioni, di cui è rimasta quasi l'unica utilizzatrice. L'altro aspetto importante della Dichiarazione è il riconoscimento dei *non-trade concerns*. Riguardo ai tempi del negoziato agricolo, nella Dichiarazione venivano esplicitate anche una serie di scadenze che avrebbero dovuto scandire l'andamento ma che per molteplici ragioni non sono state rispettate.

Sulla base dell'agenda fissata, le negoziazioni agricole dovevano concludersi due anni prima del round complessivo, ossia nel 2005, ma gli accordi non sono stati ancora raggiunti. L'agenda dei lavori della "fase 3" del negoziato agricolo prevedeva la discussione, dal 2002 al 2003, dei sussidi e delle restrizioni all'esportazione, dell'accesso al mercato, del sostegno interno, del *Follow-up*, una prima e seconda bozza delle *modalities* e la loro approvazione, nonché una revisione globale degli impegni presi.

Durante il Doha Round le posizioni iniziali dei Paesi si presentavano ancora distanti, ma non quanto l'inizio dell'Uruguay Round del GATT. Inoltre, si è riscontrata una partecipazione attiva da parte di molti paesi, per cui si auspicava che il nuovo negoziato non sarebbe stato completamente alla mercé di Usa e UE, anche se l'esito del negoziato agricolo sarebbe rimasto fortemente subordinato all'atteggiamento di questi due principali attori. Sempre nel corso del 2002, due rilevanti novità hanno certamente influenzato il negoziato agricolo: il nuovo *Farm Bill* statunitense (maggio del 2002) e la proposta di riforma della PAC promossa dalla Comunità europea

(luglio del 2002). Per quanto riguarda il *Farm Bill* degli Stati Uniti, la legge può essere vista come un ritorno al passato della politica agraria statunitense; infatti, ha aumentato la dotazione finanziaria per il sostegno all'agricoltura e ha cancellato l'approccio "disaccoppiato" della precedente legge (il *Fair Act* del 1996) (Anania, 2006). La principale novità è stata la reintroduzione dei vecchi strumenti di sostegno accoppiato, molto più distorsivi di quelli previsti dal *Fair Act*, in quanto automaticamente legati alla quantità prodotta e all'andamento dei prezzi. Atteggiamento decisamente contrario è stato assunto dall'UE che, con la riforma della PAC, prevedeva un'ulteriore riduzione dei prezzi dei cereali, il rafforzamento delle politiche di sviluppo rurale, il varo di misure a favore della qualità e dell'ambiente, la riduzione del 20% in sei anni degli aiuti diretti agli agricoltori e, soprattutto, il loro totale disaccoppiamento dalla produzione. Alla fine di luglio 2006, il Consiglio generale del WTO ha dovuto prendere atto della "sospensione" del negoziato del Doha Development Agenda Round. Dal Doha Round fino all'inizio del 2007, le nuove regole del commercio mondiale sembravano giunte a un punto morto per l'inconciliabilità delle posizioni degli Stati Uniti e dell'UE, con il rischio di fallimento della stessa WTO (Anania, 2006). Per quanto riguarda il sostegno interno, gli Stati Uniti erano sotto accusa. La loro politica agricola non riduceva effettivamente il sostegno agli agricoltori, distorcendo gli scambi poiché legato alle produzioni e ai prezzi. Inoltre, il progetto per il nuovo *Farm Bill* nei mesi scorsi è stato aspramente criticato a livello internazionale; l'UE, il Brasile e l'Australia ritengono che la prevista ridu-

zione del sostegno agli agricoltori americani risulti limitata, soprattutto per quanto riguarda le misure che possono distorcere gli scambi. Il nuovo *Farm Bill* anche sul fronte interno non ha suscitato consensi. Nel gennaio 2007 il Carnegie Endowment<sup>42</sup> ha presentato un documento in cui boccia la linea negoziale seguita per il settore agricolo dall'Amministrazione nell'ambito del Doha Round, sollecita il Congresso ad assumere un'iniziativa per cambiare rotta e conclude sottolineando che il fallimento del Doha Round sarebbe decisamente negativo per l'agricoltura americana.

La disponibilità manifestata dall'UE, invece, è stata senza precedenti nella storia dei negoziati multilaterali, con la prevista eliminazione delle restituzioni alle esportazioni e un taglio medio delle tariffe che, come dichiarato dal commissario Peter Mendelson, potrebbe superare il 50%<sup>43</sup>. Per effetto della soppressione delle restituzioni alle esportazioni, si ridurrà la presenza di alcuni prodotti dell'UE sul mercato mondiale, quindi le quotazioni dovrebbero crescere. Il Commissario Fisher Boel ha sottolineato che le offerte già avanzate dall'UE per favorire la conclusione del Doha Round avranno un'impatto tutt'altro che trascurabile sugli agricoltori. Le entrate delle imprese subirebbero un taglio di molti miliardi di euro, anche in conseguenza di una riduzione della tariffa media sulle importazioni che passerebbe dal 23 al 12% (Cesari, 2007a).

Il 27 gennaio 2007 a Davos, in Svizzera, trenta Paesi aderenti alla WTO si sono incontrati per riprendere la discussione sul capitolo del Doha Round. Anche se il raggiungimento di un pieno accordo negoziale sembra ancora lontano, i contatti informali che si sono svolti nel 2007 hanno consentito di compiere significativi progressi. I negoziatori dell'UE e degli Usa a Davos hanno redatto uno schema di compromesso sulle questioni più controverse: l'ammontare del sostegno interno agli agricoltori statunitensi e la riduzione delle tariffe sulle importazioni comunitarie. Secondo fonti americane, il sostegno interno scenderebbe da 23 a 17 miliardi di dollari<sup>44</sup>. L'UE si impegnerebbe a ridurre in media del 60% i dazi doganali applicati alle importazioni, con sostanziali riduzioni anche per i prodotti a tariffa ridotta. Inoltre, la lista dei prodotti sensibili sarebbe limitata al 4%. La Commissione europea, d'altro canto, ha dichiarato che non è stata raggiunta nessuna intesa con gli Stati Uniti (Cesari, 2007b). Tuttavia, la stessa Commissione ha riconosciuto che nei contatti in corso si sta discutendo una riduzione delle tariffe superiore al 50%, quindi vicina alla richiesta del 54% avanzata dal gruppo dei PVS che aderiscono al G-20. In base alle simulazioni effettuate dai servizi della Commissione, se l'UE accogliesse senza modifiche le proposte del G-20<sup>45</sup> si avrebbe un collasso della produzione delle carni bovine con un crollo del 60% delle entrate degli allevamen-

ti. Il reddito del settore agricolo potrebbe diminuire del 20-25%, con una perdita di 500 mila posti di lavoro nell'intera filiera agroalimentare (Cesari, 2007c,d).

#### 5.4 La sfida energetica

Uno dei principali trattati internazionali in materia di ambiente è il Protocollo di Kyoto, sottoscritto nella città giapponese l'11 dicembre 1997 da più di 160 paesi in occasione della Conferenza COP3 della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici e il riscaldamento globale. Il Protocollo, entrato in vigore in modo definitivo il 16 febbraio del 2005, dopo un processo negoziale protrattosi per quasi un decennio, specifica gli obiettivi di controllo delle emissioni di gas serra al fine di stabilizzare, nel lungo periodo (2050-2100), la loro concentrazione in atmosfera e le scadenze temporali per la verifica del loro raggiungimento. In relazione agli obiettivi, i paesi firmatari sono stati raggruppati in tre aggregati. I paesi dell'Allegato I sono paesi industrializzati e dalle economie in transizione che si impegnano a riportare entro il 2008-2012 le emissioni complessive dei gas serra ai livelli del 1990; i paesi dell'Allegato II sono i paesi industrializzati, che si impegnano a ridurre le emissioni del 5,2% rispetto ai valori del 1990; infine, il terzo raggruppamento comprende i Paesi in via di sviluppo posti in deroga, entro i limiti temporali del trattato, rispetto agli obiettivi sia di riduzione che di stabilizzazione delle emissioni. Col pieno perseguimento degli obiettivi prefissati, l'effetto prevedibile sul clima entro il 2050 consisterebbe in un'at-

tenuazione dell'incremento della temperatura di 0,05 °C (Scarano, 2006). Per una reale stabilizzazione delle concentrazioni di anidride carbonica in atmosfera, si dovrebbero attuare, entro il decennio 2020-2030, misure restrittive molto più ampie di quelle oggi previste dal Protocollo, con riduzioni delle emissioni di gas serra di almeno il 50% (Ipcc, 2001). Data l'efficacia pressoché nulla sul fronte dei benefici diretti, il Protocollo ha assunto, sin dalla sua formulazione, un valore quasi esclusivamente simbolico. Infatti, fin dal 1997, in sede di contrattazione si erano delineati due schieramenti: da una parte l'Unione Europea, che mostrava di prediligere l'obbligatorietà degli impegni assunti e l'uso di strumenti di regolazione di tipo *command and control*; dall'altra gli Stati Uniti e i paesi dell'*Umbrella Group* (Canada, Australia, Giappone e Russia), che mostravano nette preferenze per accordi volontari non obbligatori, e per l'utilizzazione di strumenti flessibili del mercato.

Nel marzo del 2001, il presidente statunitense annunciò, inoltre, l'intenzione definitiva degli Usa di non ratificare il Protocollo, giudicato contrario agli interessi del paese. L'UE, nello stesso periodo, cercò di rilanciare energicamente l'iniziativa diplomatica e nel corso della conferenza di Marrakesh del novembre 2001 riuscì a giungere a un ampio accordo con alcuni paesi dell'*Umbrella Group* sugli strumenti di azione e di controllo da utilizzare nell'implementazione del Protocollo. In particolare, gli accordi di Marrakesh prevedevano l'adozione di quattro tipi di meccanismi flessibili: la realizzazione congiunta, il meccanismo per lo sviluppo pulito, il mercato dei crediti di emissione e il potenziamento dei serbatoi di carbonio (Costantini e Gracceva, 2006). Nonostante

<sup>42</sup> Ente privato specializzato negli studi di commercio internazionale.

<sup>43</sup> Alla conferenza di Hong Kong (2005) l'UE era disposta a ridurre le tariffe doganali in media del 39%, ma gli altri Paesi chiesero di aumentare la riduzione di almeno dieci punti percentuali.

<sup>44</sup> L'UE aveva richiesto agli USA di tagliare il sostegno di almeno 8 miliardi di dollari.

<sup>45</sup> Oltre alla riduzione delle tariffe, chiede un taglio del 75% dei picchi tariffari e una lista limitata all'1% per i prodotti sensibili.

l'adozione dei meccanismi flessibili, che in parte riproducono quelli messi in atto al loro interno dal *Clean Air Act*, gli Usa non recedettero dalle proprie posizioni (Buchner *et al.*, 2002). Attualmente, dopo quasi 15 anni dal suo avvio, il bilancio della vicenda negoziale non sembra essere particolarmente entusiastico. La maggior parte dei 157 paesi che hanno ratificato l'accordo, infatti, appartengono all'Allegato III e quindi non sono obbligati a sopportare, per ora, alcun costo. Essi possono trarne addirittura dei vantaggi, legati alla possibilità di godere di investimenti esteri grazie al *meccanismo per lo sviluppo pulito*. Le economie in transazione, a loro volta, non solo non si trovano a dover affrontare alcun costo, ma ottengono benefici economici diretti nel breve periodo come conseguenza della vendita di diritti di emissione o della realizzazione al loro interno di investimenti da parte di paesi esteri, grazie al meccanismo della "realizzazione congiunta". I paesi soggetti a oneri effettivi, nell'ambito degli attuali termini dell'accordo, sono in definitiva solo i membri dell'UE 15, gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada e l'Australia (Scarano, 2006). L'Australia, dopo vari tentennamenti, ha rifiutato di aderire all'accordo, considerato eccessivamente dannoso per il proprio sistema industriale. Giappone e Canada, invece, a seguito degli accordi di Bonn-Marrakesh, che hanno introdotto forme di compensazione che riducono al minimo i loro oneri effettivi, hanno aderito all'accordo. Purtroppo gli Stati Uniti, responsabili del 36,1% delle emissioni mondiali, sono rimasti ancora legati al proprio rifiuto. La loro posizione è determinata dal

modello di sviluppo e mobilità del paese, basato su un uso intensivo delle risorse fossili a basso costo e su cui non ha mai gravato un sistema di accise simile a quello dei paesi europei. Di conseguenza, qualunque limitazione nell'uso dei combustibili fossili è un fattore frenante per la competitività del sistema produttivo americano.

L'UE, invece, si è dimostrata fin dall'inizio una strenua sostenitrice degli accordi di Kyoto, tanto da assumersi un impegno nettamente superiore a quello richiesto dal Protocollo<sup>46</sup>. La posizione dell'UE è legata essenzialmente alla crescente necessità di sottrarsi alla dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di combustibili fossili. Basti pensare che attualmente le risorse energetiche fossili interne garantiscono quasi la metà del fabbisogno europeo e sono destinate ad esaurirsi rapidamente con un conseguente incremento dei consumi. In base a recenti stime, nei prossimi 20-30 anni la dipendenza dall'estero per questi prodotti potrà toccare punte del 90% del fabbisogno, determinando così una consistente vulnerabilità politica nei confronti dei principali paesi esportatori. La crescita esponenziale del prezzo del petrolio, avviatasi proprio a partire dal 2001, ha reso più sostenibili, su un piano comparativo, i costi sociali della riduzione dei consumi dei combustibili fossili, e ha conferito maggiore valore strategico all'utilizzo di fonti energetiche alternative. Il Protocollo ha rappresentato quindi un'ottima occasione per l'UE di autovincolarsi in un processo di aggiustamento tecnologico costoso sul fronte sociale del breve periodo, ma essenziale in

<sup>46</sup> Si è posta volontariamente l'obiettivo di ridurre i propri livelli di emissione dell'8% rispetto a quelli registrati nel 1990, imponendosi unilateralmente dei costi maggiori rispetto agli altri partecipanti dell'accordo.

un'ottica strategica di lungo periodo. L'UE ha posto quindi un'attenzione crescente sullo sviluppo di impianti che utilizzino fonti energetiche alternative e rinnovabili e in questo contesto il settore agricolo può rappresentare un settore strategico (Scarano, 2006; Costantini, 2005).

La Commissione, all'inizio del gennaio 2007, ha ribadito la propria posizione all'interno del Protocollo di Kyoto, proponendo un proprio impegno immediato per un abbattimento dei gas serra del 20%. In questa sfida, i biocarburanti rappresentano l'unico modo per ridurre la dipendenza dal petrolio, responsabile di un terzo delle emissioni di anidride carbonica. Di conseguenza, la Commissione si è impegnata a incoraggiare la produzione e l'utilizzo di biocarburanti, proponendo di coprire, entro il 2020 il 10% del totale del mercato interno dei carburanti per veicoli. Per arrivare a tale risultato, l'utilizzo e la produzione delle ecobenzine a livello europeo verrà stimolata da varie misure politiche, ad esempio, una forma di sostegno praticata da tempo è l'esenzione fiscale. Numerosi Stati membri hanno inoltre annunciato l'introduzione di obblighi, che impongono alle imprese di inserire una determinata percentuale di biocarburanti sul mercato, creando così una rete di sicurezza per gli investitori e promuovendo l'industria del settore (vedi par. 3.2).

I biocarburanti attualmente più utilizzati sono il biodiesel e il bioetanolo, nel 2005 ne sono state prodotte 4 milioni di tonnellate. Anche l'utilizzo di biogas per produrre energia ha subito incrementi significativi negli ultimi dieci anni: del 24% nel 2002, del 13% nel 2003, del 22% nel 2004 e del 15% nel 2005 (Magnano,

2007a). Oltre alla produzione di elettricità e calore, il biogas trova impiego come carburante per autotrazione: ad esempio in Svezia ben 779 bus sono alimentati a biogas. A livello comunitario, i principali utilizzatori di energia prodotta da biogas sono il Regno Unito e la Germania. Inoltre, sono in corso ricerche per mettere a punto tecniche di seconda generazione in grado di ricavare biocarburanti da materiale forestale, graminacee e altri tipi di residui (Magnano, 2007b). A tal proposito la Commissione ha recentemente approvato un piano d'azione comunitario per le foreste che promuove il ricorso ai prodotti della silvicoltura come combustibile energetico, si propone di superare gli ostacoli tecnici e di rafforzare la ricerca (Magnano, 2007c). Infine, è da sottolineare che per le aziende zootecniche, l'opportunità del biogas rappresenta una possibile integrazione del reddito, ma anche una soluzione all'impatto ambientale dei reflui zootecnici che con la Direttiva Nitrati sono diventati un costo insostenibile per molti allevamenti (Magnano, 2007d).

Complessivamente, a livello nazionale, in base alle stime potenziali si può ipotizzare un contributo del settore agricolo del 6,4% al fabbisogno energetico entro il 2010 che, in aggiunta all'aliquota già prodotta (6,5%), porterebbe ad un contributo complessivo delle fonti rinnovabili del 13%. Dall'analisi condotta, l'indirizzo intrapreso dalla Commissione rappresenta un progetto ambizioso ed oneroso, tuttavia risulta un passaggio indispensabile per poter svincolare l'Unione Europea dalla dipendenza dall'estero in materia di combustibili e quindi evitare in futuro oneri ancora più gravosi sia dal punto di vista economico che politico.

## 5.5 La sfida della qualità

L'attività agricola, oltre alla produzione di alimenti e materie prime, dà luogo a un insieme di "prodotti" e servizi secondari come, per esempio, la sicurezza alimentare, la salvaguardia dell'ambiente e il sostegno all'occupazione. Il mercato spesso non riesce ad assegnare un prezzo a questi servizi e quindi si cerca di correggere tale carenza con regolamenti (divieti, registrazioni, ecc.) o incentivi/disincentivi (tasse, sussidi, ecc.). In sede negoziale questi servizi vengono classificati come *non-trade concerns* (Ntc) e comprendono la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo rurale, la riduzione della povertà, la sanità e salubrità degli alimenti e il benessere degli animali. Su queste tematiche si è acceso un forte dibattito, concentrato sulla legittimità di promuovere il ruolo multifunzionale dell'agricoltura con strumenti di sostegno esclusi dalla scatola verde. Se da un lato questi hanno un effetto distorsivo del commercio, dall'altro risultano indispensabili per remunerare le diverse esternalità positive prodotte dall'agricoltura. In sede negoziale l'UE, la Norvegia, il Giappone, la Corea e la Svizzera hanno sottolineato la multifunzionalità dell'agricoltura (Menguzzato, 2004). Il risultato è una comunicazione sottoscritta da 34 paesi e presentata al WTO in cui si richiede il riconoscimento e la legittimazione dei Ntc. In particolare l'UE pone l'attenzione sulla produzione di alimenti sani e di qualità, la protezione dell'ambiente, la conservazione delle risorse e del paesaggio rurale e lo sviluppo economico delle aree rurali attraverso la generazione di occupazione. Tali funzio-

ni si esplicano nello sviluppo rurale e nella protezione dell'ambiente. L'UE si dichiara favorevole all'applicazione di misure di sostegno diretto, considerate trasparenti e poco distorsive del commercio; contemporaneamente propone una revisione dei criteri di definizione della scatola verde che valuti gli obiettivi non alimentari assegnati all'agricoltura. Giappone, Corea, Svizzera e Norvegia, invece, sono particolarmente interessate ai *non-trade concerns* riguardanti la sicurezza alimentare e sostengono le politiche mirate ad incrementare la produzione interna, sottolineandone il ruolo centrale nel promuovere la conservazione del paesaggio rurale, la trasmissione di tradizioni e la protezione dell'ambiente. Di diverso parere sono il gruppo di Cairns e gli Stati Uniti che, pur ammettendo l'importanza dei *non-trade concerns*, ritengono che spesso costituiscano un pretesto per proteggere e sostenere il settore agricolo, utilizzando strumenti poco efficienti e distorsivi del commercio (Kennedy e Southwick, 2002). Questi paesi sostengono che già il precedente Accordo agricolo tiene sufficientemente conto dei Ntc, stabilendo che debbano essere perseguiti con gli strumenti appartenenti alla "scatola verde" (Ingco, 2000). I PVS non presentano un'opinione univoca per quanto riguarda i Ntc: i PVS esportatori netti di prodotti agricoli si affiancano alle critiche poste dagli Stati Uniti, mentre gli importatori netti e i paesi più poveri focalizzano l'attenzione sugli aspetti legati alla sicurezza alimentare. Nell'ambito dei *non-trade concerns*, di fondamentale importanza è il ruolo che il settore primario svolge nello sviluppo delle aree rurali. In particolare, promuove l'occupazione, l'integrazione delle attività

economiche collegate al settore primario e il mantenimento del patrimonio ambientale e culturale. Le politiche attuate in merito agiscono sulla valorizzazione del capitale umano e sociale, l'adeguamento delle istituzioni, la fornitura di beni e servizi collettivi essenziali per lo sviluppo e la regolazione dell'uso delle risorse naturali per la valorizzazione del territorio. La posizione sulle politiche a sostegno dello sviluppo rurale è differenziata tra i paesi membri del WTO. I PVS le vedono come motore per lo sviluppo economico, salvaguardia della biodiversità e strategia per la difesa dall'erosione, deforestazione e abbandono del territorio; l'UE e altri paesi europei mettono l'accento sul loro ruolo cruciale come difesa delle aree svantaggiate e a rischio di spopolamento. Un secondo *non-trade concern* molto discusso è quello riguardante la sicurezza e la qualità degli alimenti, protagonista delle questioni sanitarie che hanno investito la zootecnia europea negli ultimi anni. In base alla definizione Fao, la sicurezza alimentare (*food security*) esiste quando l'intera umanità, in qualsiasi momento, abbia accesso fisico ed economico ad alimenti sufficienti e sani in quantità necessaria a soddisfare il fabbisogno dietetico e le preferenze necessarie a condurre una vita sana e vitale. Da questa affermazione è facile intuire come, per i PVS, il dibattito sulla sicurezza alimentare sia fortemente sentito e come essi ritengano necessario che in sede WTO si dia il peso dovuto alle particolari situazioni socio-economiche presenti in questi paesi ove l'agricoltura è fondamentale per l'occupazione, la formazione del prodotto interno lordo e la produzione di valuta estera (Menguzzato, 2004). Nell'accordo sul-

l'agricoltura dell'Uruguay Round i PVS hanno usufruito di un Trattamento speciale e differenziato (Tsd), con eccezioni ed impegni meno stringenti nelle tre aree negoziali. Tuttavia, i PVS chiedono una maggiore flessibilità nel rispetto dei vincoli sugli strumenti di sostegno e di protezione alla frontiera. In particolare, alcuni propongono la creazione del *development box*, uno speciale pacchetto di misure e deroghe nei loro confronti. Le posizioni negoziali dei PVS mirano al mantenimento dell'attività agricola, e al raggiungimento di alcuni obiettivi quali la riduzione della povertà, l'incremento dell'occupazione o la diversificazione dell'attività agricola stessa. In proposito Giappone, Corea, Svizzera e Norvegia temono che in sede negoziale prevalgano le ragioni e gli interessi dei paesi esportatori netti di alimenti e quindi sollecitano il raggiungimento di un maggior equilibrio. Un terzo *non-trade concern* di rilevante importanza è la salubrità degli alimenti (*food safety*) che rappresenta una problematica particolarmente sentita dai consumatori. La questione ha già avuto risvolti in ambito WTO, basti pensare alla disputa tra UE e Usa sul divieto imposto dalla Comunità Europea all'importazione di carne trattata con gli ormoni. Il dibattito è stato ravvivato dalle crisi sanitarie che hanno investito negli ultimi anni l'agricoltura europea, in particolare la zootecnia, con la Bse, la peste suina, l'influenza aviaria, l'afta epizootica. La qualità degli alimenti costituisce un altro *non-trade concern* molto dibattuto, in particolare in ambito WTO vi è la necessità di garantire eque opportunità competitive per quei prodotti con una reputazione e una qualità strettamente legate alla



loro origine geografica. Questo argomento è stato trattato nell'ambito dell' "Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights" (Accordo Trips); le sedi nelle quali il problema viene discusso sono il Comitato per l'Agricoltura e il Trips Council. Alcuni paesi si oppongono a tale discussione in ambito negoziale, ritenendo che essa dovrebbe avvenire esclusivamente nell'ambito dell'Accordo Trips<sup>47</sup>. La proposta avanzata dall'UE al comitato WTO sull'agricoltura, circa il problema della qualità e specificità degli alimenti, tende a enfatizzare il più possibile il legame di tale problema con le questioni associate all'accesso al mercato. Infatti, se l'obiettivo dei negoziati multilaterali è di aumentare i benefici derivanti dal commercio e migliorare la scelta dei consumatori, è evidente che questi vantaggi

debbano essere maggiori se l'identità dei prodotti di qualità viene preservata mediante un'appropriata garanzia dell'informazione nei confronti di un crescente numero di imitatori, evitando in tal modo che prodotti simili, ma qualitativamente differenti, vengano confusi dal consumatore. La qualità degli alimenti rappresenta un fattore rilevante nelle scelte del consumatore e offre nuove opportunità per quei prodotti che, proprio in virtù delle proprie caratteristiche, possiedono un elevato valore aggiunto. La presenza di un tipo di domanda orientata verso i prodotti di qualità, incoraggia i produttori a diversificare la propria produzione, valorizzando gli aspetti qualitativi specifici del prodotto. Le motivazioni principali del perseguimento di questo obiettivo vanno ricercate nella necessità di rendere effet-

<sup>47</sup> L'Accordo Trips costituisce una parte integrante dell'Accordo del 1994 e affronta il problema dei diritti di proprietà intellettuale. Tale accordo copre problemi commerciali nuovi e in continua evoluzione. La sezione 3 dell'Accordo è interamente dedicata alla tutela delle indicazioni geografiche.

tivo il funzionamento della concorrenza, nella difesa delle denominazioni dei prodotti e, con esse, del diritto del consumatore all'informazione e alla diversificazione delle proprie scelte di consumo. La qualità e le denominazioni d'origine potrebbero rappresentare una buona opportunità anche per i PVS, che potrebbero sfruttare la loro ricchezza di alimenti tradizionali rivolgendosi a quei segmenti di consumatori che manifestano un'elevata disponibilità a pagare per prodotti di qualità. Gli obiettivi della posizione comunitaria sulla qualità degli alimenti consistono nell'ottenere un'effettiva protezione contro l'abuso delle denominazioni nel settore degli alimenti e delle bevande, facilitare l'accesso ai mercati esteri, assicurando che ai prodotti con il diritto a utilizzare una particolare denominazione non venga impedito l'impiego di tale denominazione sui mercati nonché la possibilità di riscuotere i relativi vantaggi, e assicurare la protezione del consumatore e una concorrenza leale mediante la regolazione dell'etichettatura. Quest'ultimo aspetto sta diventando sempre più importante come strumento di differenziazione del prodotto e riferimento per le scelte del consumatore. L'intento dovrebbe essere anche quello di contribuire a evitare gli abusi nell'impiego delle denominazioni e l'inganno del consumatore (Carbone e Sorrentino, 2005).

Secondo l'UE non si cerca, quindi, di giustificare l'applicazione di tariffe addizionali per gli alimenti qualitativamente speciali ma di assicurare che produttori e consumatori siano protetti da un'etichettatura

ingannevole che determini confusione tra alimenti di qualità tipici di alcune regioni ed alimenti d'imitazione commercializzati con lo stesso nome. Nella seconda metà del 2003 Stati Uniti e Australia hanno presentato un ricorso in sede WTO mettendo sotto accusa il sistema europeo di protezione di Dop, Igp e il regolamento 2081/1992 che lo istituisce. In particolare, perché impedirebbe la registrazione di prodotti Dop e Igp dei Paesi terzi membri della WTO ma non dell'UE e potrebbe ledere i diritti di coloro che detengono marchi commerciali registrati, sinonimi di Dop e Igp protette. L'arbitrato di Ginevra, nel marzo del 2005, sembra aver accontentato entrambi i contendenti. Da un lato, ha stabilito che il sistema europeo non contravviene alle regole internazionali e consente senz'altro la registrazione di Dop e Igp di prodotti dei Paesi terzi<sup>48</sup>. Dall'altro, ha acconsentito ad una possibile coesistenza tra marchi commerciali identici alle traduzioni di Dop e Igp europee. Di conseguenza, se un marchio commerciale è uguale o assonante alla traduzione di Dop e Igp registrata successivamente, è possibile che marchio commerciale e denominazione di origine coesistano. Tuttavia, questa coesistenza è strettamente limitata alle denominazioni registrate in lingua originale e non alle sue traduzioni (AA.VV., 2005).

Un ultimo *non-trade concern* lungamente dibattuto è quello inerente la questione degli ogm. Nel corso degli anni novanta sono arrivate sul mercato le prime sementi transgeniche, e in meno di un decennio ben 41,5 milioni di ettari sono stati

<sup>48</sup> Con un regolamento del 2003 è stata estesa questa possibilità alle specialità di Paesi diversi dai 25 partner europei.

investi a ogm. I paesi che maggiormente utilizzano organismi geneticamente modificati sono gli Stati Uniti, il Canada e l'Argentina. La loro diffusione internazionale ha suscitato diffidenza in alcune fasce di consumatori. Alcuni paesi, tra cui l'UE hanno assunto un atteggiamento precauzionale nei confronti degli ogm, regolamentandone l'impiego in maniera restrittiva. Nel 2003, in sede di Consiglio dei Ministri e del Parlamento europeo è stata stilata una nota preparatoria di orientamento strategico, basata sul concetto di coesistenza tra aree dedicate alle coltivazioni di piante modificate e le altre, con il corollario delle responsabilità in caso di presenza fortuita di ogm nelle aree di coltura tradizionale. Si è iniziato, quindi, a riaffermare il principio in base al quale le singole aziende possono scegliere liberamente il tipo di coltura, da quelle con ogm a quelle tradizionali e biologiche. Di conseguenza, la capacità del settore di garantire libere scelte ai consumatori dipende dalla sua capacità di mantenere filiere di produzione separate; tuttavia, questa gestione ha dei costi difficili da valutare, prevedere, e ancor più da ripartire tra chi opta per nuove sementi e gli altri (Diffidenti, 2007). La Commissione considera che accordi locali su base volontaria tra coltivatori e trasformatori siano la formula più auspicabile. Inoltre, per i problemi legati a eventuali indennizzi per danni derivati da contaminazioni genetiche, prima di eventuali regolamentazioni su dimensione comunitaria si dovrà appurare se le leggi nazionali esistenti possano essere sufficienti.

Studi compiuti, soprattutto in Danimarca, suggeriscono che – in un contesto regionale in cui le colture ogm non superino il 10% e la soglia di tolleranza nei campi tradizionali sia del 1% – la coesistenza delle colture può essere di fatto garantita con le pratiche di separazione attuali, in particolare per barbabietole, mais, patate, orzo, frumento, avena, triticale, segale, lupino e piselli. Altri casi sono più "problematici", come il colza e talune colture destinate specificamente alla produzione di sementi. Da ciò si ribadisce il richiamo alle specificità locali per fissare i termini delle separazioni delle coltivazioni (Diffidenti, 2007).

Nel 2006, la coltivazione mondiale di ogm ha superato i 100 milioni di ettari, con un tasso di crescita del 13% all'anno; con una crescita dal 1996 al 2006 di ben 60 volte superiore al volume iniziale, rappresenta il più alto tasso di adozione mai raggiunto da una tecnologia del settore agricolo. La crescita nell'adozione di piante geneticamente modificate è stato particolarmente spinto nei Paesi in via di sviluppo (21%) rispetto ai paesi industrializzati (9%)<sup>49</sup>. Attualmente, i paesi in via di sviluppo costituiscono il 40% della superficie mondiale coltivata con piante transgenetiche. Negli Stati Uniti le coltivazioni biotech continuano a crescere al ritmo del 15% l'anno, interessando, attualmente, 54 milioni di ettari (+5%), il Brasile si è attestato nel 2006 su 11,5 milioni ha (+22%) e il Canada a 6,1 milioni (+5%). Altri grandi produttori sono India (3,8 milioni ha; +192%) e Cina (3,5 milioni ha; + 5%). Secondo l'Isaa<sup>50</sup> è probabile che



l'interesse cresca anche in Europa dove, nel 2006, la Francia ha portato le proprie superfici coltivate di mais ogm a 5 mila ha, la Spagna a 60 mila ha, la Repubblica Ceca a 1.290 ha, il Portogallo a 1.250 ha e la Germania a 950 ha (Diffidenti, 2007). L'Italia rappresenta il paese europeo più avverso all'utilizzo di ogm. Nel nostro paese, infatti, si è creato un fronte compatto di associazioni, enti locali e rappresentanze di settore, a favore della tolleranza zero, che vede fortemente impegnata la coalizione "Liberi da ogm" e la rete delle Regioni "ogm free" (Giardina, 2007). Anche Austria, Ungheria, Grecia e Belgio hanno apertamente dichiarato il proprio dissenso verso le posizioni della

Commissione in materia di ogm, che viene tuttavia sostenuta dal nord Europa.

Le conseguenze dell'utilizzo di prodotti agricoli geneticamente modificati in ambito internazionale e la loro legittimità rispetto agli accordi del WTO sono ancora oggetto di analisi controverse e di opinioni spesso contrastanti. Un primo interrogativo inerente alla loro regolamentazione in sede di commercio internazionale riguarda i criteri secondo cui una misura nazionale debba essere considerata un pretesto protezionistico oppure l'esercizio legittimo della sovranità nazionale in difesa dei diritti fondamentali, quali il diritto alla salute e il diritto all'informazione e alla scelta dei consumatori (Diffidenti, 2007).

<sup>49</sup> I valori percentuale sono tutte variazioni percentuali tra il 2006 e il 2005.

<sup>50</sup> Istituto Statunitense per l'acquisizione delle applicazioni agrobiotecnologiche.

# Bibliografia

- AA.VV. (2006), I paradossi dello zucchero europeo, *L'Informatore Agrario*, n. 43.
- AA.VV. (2003), La Commissione europea socchiude la porta agli ogm, *L'Informatore Agrario*, n. 11.
- AA.VV. (2007), La energy farm viaggia a biogas, *Agricole*, 19-25 gen. 2007.
- AA.VV. (2006-2007), *Agra Europe weekly*, numeri vari.
- AA.VV. (2006-2007), *Terra e Vita*, numeri vari, Ed agricole, Bologna.
- AA.VV. (2006-2007), *Agricole*, numeri vari, Ed agricole, Bologna.
- AGRA EUROPE (2007), *Commission signals action on sugar at Farm Council*, 2/2/2007.
- AGRA EUROPE (2007), *EU producers fail to renounce enough quota*, 26/1/2007.
- AGRA EUROPE (2007), *Commission unveils plans for decoupled aid for fruit and veg*, n. 2243 del 26.1.2007.
- AGRA EUROPE (2007), *USDA throws a spanner into world maize markets*, 19/1/2007.
- AGRA EUROPE (2007), *Maize crop prospects give grain, oilseed bulls pause for thought*, 2/3/2007.
- AGRA EUROPE (2007), *Rye moves from 'problem grain' to desirable crop*, 2/3/2007.
- G. AMADEI, G. DE LUCA (2006), Carne bovina, la nuova Pac accelera la ristrutturazione, *Terra e Vita*, n. 25.
- G. ANANIA (2006), Lo scenario internazionale dopo la sospensione del negoziato WTO ed il futuro della Pac, *VI Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione*, 20-21 ottobre 2006, Cernobbio (CO).
- A. ANDRIOLI (2004), Agricoltura e politica alla guerra degli ogm, *L'Informatore Agrario*, n. 45.
- V. BOATTO, E. DEFRANCESCO (2004), Dal protezionismo alla liberalizzazione dei mercati agroalimentare, *Atti del XL Convegno SIDEA, La liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli tra conflitti e accordi, il ruolo dell'Italia*, Padova 18-20 settembre 2003, Franco Angeli, Milano.
- D. BONFANTE (2007), L'UE vede rosa per redditi e produzioni, *Informatore Agrario*, n. 8.
- B. BUCHNER, C. CARRAIO, I. CERSOSIMO (2002), On the Consequens of the U.S. Withdrawal from the Kyoto/Bonn Protocol, *Climate Policy*, n. 76.
- A. CARBONE, A. SORRENTINO (2005), La politica europea per la qualità e la nuova Pac, *QA - La Questione Agraria*, n. 4.
- T. CASTELLOTTI (2003), La disputa commerciale delle banane: la gestione delle quote tariffarie, la distribuzione della rendita e le regole dell'OMC, *Politica Agricola Internazionale*, n.1.
- G. CESARI (2007a), Un raffica di critiche sul nuovo Farm Bill, *Agricole*, 23feb-1mar. 2007.
- G. CESARI (2007b), WTO, alla ricerca del compromesso possibile, *Agricole*, 2-8feb. 2007.
- G. CESARI (2007c), Il Farm bill mette un tetto ai sussidi, *Agricole*, 9-15feb. 2007.
- G. CESARI (2007d), WTO, Usa e UE riaprono i negoziati, *Agricole*, 19-25 gen. 2007.
- G. CESARI (2007e), E Fisher Boel attacca: i nuovi aiuti non devono ostacolare il Doha Round, *Agricole*, 23feb-1mar. 2007.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007), *Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2006 - 2013*, ([http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm)).
- COMMISSIONE EUROPEA (2006), *Fact Sheet I biocarburanti nell'Unione Europea: una prospettiva agricola*.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2007), *Conclusione della presidenza 7224/07*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2005), *Comunicazione della Commissione COM(2005) 628 definitivo, Piano d'azione per la biomassa*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2006), COM(2006) 34 definitivo, Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE per i biocarburanti*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1993), *Regolamento (CEE) n. 404/93 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana*.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2006), *Regolamento (CE) n. 2013/2006 che modifica i regolamenti (CEE) n. 404/93, (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 247/2006 in ordine al settore delle banane*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2006), *COMM (2006) 489 finale, Proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CEE) n. 404/93, (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 247/2006 in ordine al settore delle banane*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2006), *SEC (2006) 1106, Commission Staff Working Paper, Documento che accompagna la Proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CEE) n. 404/93, (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 247/2006 in ordine al settore delle banane*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2003), *COM (2003) 554 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC: settori del tabacco, dell'olio d'oliva, del cotone e dello zucchero*.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006), *La politica di sviluppo rurale nell'UE 2007-2013*, Fact Sheet.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2006), *Employment in rural areas: closing the jobs gap*, COM(2006)857 final, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006), *Decisione della Commissione recante fissazione delle ripartizioni annuali per Stato membro dell'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013*, COM(2006) 4024.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005), *Reforming the European Union's sugar policy, Update of impact assessment*, 22/6/2005.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006), *Vers une réforme de l'organisation communedes marchés dans le secteur des fruits et legumes frais et transformés. Synthèse des travaux d'analyse d'impact*.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007), *Proposal for a Council Regulation laying down specific rules as regards the fruit and vegetable sector and amending certain Regulations*, 24.1.2007.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2006), *Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013 (2006/144/CE))*.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2005), *Regolamento (CE) 1698/2005 sul sostegno allo Sviluppo Rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)*.

CORTE DI GIUSTIZIA (2006), *Causa C-310/04*, Sentenza del 7 settembre 2006.

V. COSTANTINI (2005), *Gli obiettivi ambientali nella strategia europea di Lisbona, QA - La Questione Agraria*, n. 1.

V. COSTANTINI, F. GRACCEVA (2006), *Il Protocollo di Kyoto e il commercio di emissioni nell'Unione europea, QA - La Questione Agraria*, n.1.

P. DE CASTRO (2006), *Sviluppo Rurale all'ultima chiamata, L'Informatore Agrario*, n. 7.

F. DE FILIPPIS (2006), *La Pac verso le verifiche del 2008-2009: investire sulla riforma per preparare il futuro, VI Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, 20-21 ottobre 2006, Cernobbio (CO)*.

F. DE FILIPPIS, L. SELVATICI (2003), *WTO e agricoltura, Prima e dopo la Conferenza di Cancun, Quaderni del forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione*, n.3, Procom Edizioni, Roma.

E. DIFFIDENTI (2007), *Ogm a quota 100 milioni di ettari, Agrisole*, 26 gen.- 1 feb. 2007.

DIREZIONE GENERALE DELL'AGRICOLTURA (2005), *Documento di lavoro: Il Settore del Cotone*.

EUROSTAT (2007), *Agriculture and fisheries database (dati online)*, (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, accesso marzo 2007).

EUROPEAN COMMISSION (2006), *Rural Development in the European Union*, Statistical and Economic Information, Report 2006.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2006), *Growing success? The effectiveness of the European*

*Union support for fruit and vegetable producers' operational programmes*, Special report n. 8/2006.

EUROSERV'ER (2006), *6° Bilan Etat des energies renouvelables en Europe*.

EUROSERV'ER (2006), *Le baromètre des biocarburants*.

A. FRASCARELLI (2006a), *Fuoco incrociato sull'art. 69, Terra e Vita*, n. 28.

A. FRASCARELLI (2006b), *Pac 2006, arrivano i titoli definitivi - prevista una stangata dell'8%*, *Terra e Vita*, n. 46.

C. GIACOMINI (2006), *La coperta corta dei fondi europei, L'Informatore Agrario*, n. 3.

F. GIARDINA (2007), *Ombre Ogm sulla riforma UE, Agrisole*, 9-15 feb. 2007.

G. GNUDI (2007), *Zuccherifici, via libera alla riconversione, Terra e Vita*, n. 7.

INEA (2005), *Politiche Agricole dell'Unione Europea, Rapporto 2004-2005, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma*.

INEA (2004), *Politiche Agricole dell'Unione Europea, Rapporto 2001-2002, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma*.

INFOCAMERE (2007), *Movimprese - ricerche online*.

M. INGCO (2000), *Summary of the Word Bank Update on 3° and 4° Special Session of the WTO Committee on Agriculture Negotiations*.

ISTAT (2002), *5° Censimento generale dell'agricoltura 2000, Roma*.

ISTAT (2004), *Strutture e produzioni delle aziende agricole, anno 2003, Roma*.

ISTAT (2007), *Conti economici territoriali, Roma*, (<http://www.istat.it>).

ISTAT (2006), *Strutture e produzioni delle aziende agricole, anno 2005, Roma*.

ISTAT (2007), *Dati congiunturali sulla macellazione delle carni rosse (dati online)*, Roma, (<http://www.istat.it>, accesso marzo 2007).

IPCC (2001), *Third Assessment Report Climate Change 2001*, Cambridge University Press, Cambridge UK.

D.L.M. KENNEDY - Southwick J.D. (2002), *The Political Economy of International Trade law*, Cambridge University Press, Cambridge UK.

R. MAGNANO (2007a), *A Stoccolma il bus viaggia a biogas, Agrisole*, 26gen-1feb. 2007.

R. MAGNANO (2007b), *Porte UE aperte all'import, Agrisole*, 26gen-1feb. 2007.

R. MAGNANO (2007c), *L'uso di biomasse cresciuto del 23%. Il primato verde va a Svezia e Finlandia, Agrisole*, 26gen-1feb. 2007.

R. MAGNANO (2007d), *La "energy farm" viaggia a biogas, Agrisole*, 19-25gen 2007.

A. MENGUZZATO (2004), *Effetti della liberalizzazione del mercato del bovino da carne*, Università degli Studi di Padova, Padova.

NOMISMA (2005), *La politica agricola europea nell'UE allargata, X Rapporto Agricoltura*.

OXFAM (2005), *An end to EU sugar dumping? Implications of the WTO panel ruling in the dispute against EU sugar policies brought by Brazil, Thailand, and Australia*, Oxfam Briefin Note, 28/4/2005.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (2005), *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, Intesa sul Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale ai sensi del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005- programmazione 2007-2013*.

L. RIBALDI (2006-2007), *Articoli vari, Terra e Vita, Edagricole, Bologna*.

A. ROMEO (2007), *Strasburgo boccia la modulazione, Agrisole*, 23feb-1mar. 2007.

G. SCARANO (2006), *Perché il protocollo di Kyoto non è ancora fallito?, QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n. 2, Franco Angeli, Milano.

USDA (2006), *Economic Research Service, Briefing Rooms, Cotton: Background*.

USDA (2006), *Foreign Agricultural Service, EU-25 Sugar annual report 2006*, GAIN Report no. E36073, 8/5/2006.

USDA (2006), *Foreign Agricultural Service, EU-25 Sugar semi-annual report 2006*, GAIN Report no. E36141, 17/11/2006.

USDA (2007), *Foreign Agricultural Service, European Commission proposal to end intervention for corn*, GAIN report no. E40005, 2/2/2007.



**STAMPA:**

T. Zaramella real. graf. snc – Selvazzano (PD)

E-mail: [tzaram00@zaramella.191.it](mailto:tzaram00@zaramella.191.it)