

LA PAC 2014-2020

Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali

A cura di Fabrizio De Filippis



Contributi di:

Gabriele Canali, Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli,
Roberto Henke, Paolo Magaraggia, Fabio Pierangeli,
Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Maurizio Reale,
Franco Sotte, Francesco Vanni



Quaderni

GRUPPO



LA PAC 2014-2020

Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali

A cura di Fabrizio De Filippis

Contributi di:

**Gabriele Canali, Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli,
Roberto Henke, Paolo Magaraggia, Fabio Pierangeli,
Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Maurizio Reale,
Franco Sotte, Francesco Vanni**

Editing:

Pamela De Pasquale

EDIZIONI TELLUS

Foto di copertina Fotolia - Freesurf®

Stampato nel mese di settembre 2014
Grafiche Delfi Italia s.r.l., Roma
Tutti i diritti riservati
© Edizioni Tellus

INDICE

Premessa	pag. 7
 1. Il bilancio dell'Unione Europea 2014-2020 e la Pac	
<i>Fabrizio De Filippis, Roberto Henke e Fabio Pierangeli</i>	
1.1 Introduzione	pag. 11
1.2 Il Qfp 2014-2020	pag. 13
1.2.1 Le principali voci di entrata del bilancio	pag. 13
1.2.2 Le cifre del bilancio 2014-2020	pag. 14
1.3 La Pac nel bilancio comunitario	pag. 18
1.3.1 Il primo pilastro della Pac e gli effetti della riforma per l'Italia	pag. 20
1.3.2 Il secondo pilastro della Pac e gli effetti della riforma per l'Italia	pag. 22
1.3.3 Le risorse complessive della Pac per l'Italia	pag. 24
1.4 Il saldo netto e la posizione dell'Italia.....	pag. 26
 2. Il percorso, gli obiettivi e l'architettura della Pac	
<i>Maria Rosaria Pupo D'Andrea e Fabrizio De Filippis</i>	
2.1 Il percorso della riforma della Pac e gli obiettivi dichiarati	pag. 29
2.2 La prima volta della codecisione	pag. 32
2.3 L'impianto e gli strumenti della nuova Pac	pag. 35
2.4 Il sistema dei pagamenti diretti.....	pag. 38
2.5 Trasferimento di fondi fra pilastri	pag. 39
 3. L'agricoltore attivo, la soglia minima e la degressività	
<i>Angelo Frascarelli</i>	
3.1 L'agricoltore attivo	pag. 41
3.1.1 L'attività minima e la lista nera.....	pag. 42
3.1.2 Flessibilità per gli Stati membri	pag. 44
3.2 La soglia minima	pag. 45
3.3 Degressività e capping.....	pag. 48
 4. Il pagamento di base	
<i>Maria Rosaria Pupo D'Andrea</i>	
4.1 Introduzione	pag. 51
4.2 Il massimale e la riserva nazionale	pag. 51
4.3 I diritti all'aiuto e la prima assegnazione	pag. 53
4.4 Regionalizzazione e convergenza.....	pag. 55
4.4.1 Il valore unitario iniziale	pag. 56

4.5 Attivazione dei diritti all'aiuto e trasferimento	pag.	57
4.6 Le scelte italiane	pag.	58

5. Il greening della Pac

Roberto Henke e Francesco Vanni

5.1 Il pagamento ecologico	pag.	63
5.2 Gli obblighi e le pratiche agricole equivalenti	pag.	65
5.3 L'applicazione in Italia	pag.	69
5.4 Considerazioni conclusive	pag.	75

6. Gli altri pagamenti

Angelo Frascarelli e Maria Rosaria Pupo D'Andrea

6.1 Il pagamento per i giovani agricoltori	pag.	77
6.1.1 I contenuti	pag.	77
6.1.2 Le scelte dell'Italia	pag.	79
6.2 Il regime per i piccoli agricoltori	pag.	81
6.2.1 I contenuti	pag.	81
6.2.2 Le scelte dell'Italia	pag.	83
6.3 Il pagamento per le aree con vincoli naturali	pag.	84
6.4 Il pagamento redistributivo per i primi ettari	pag.	86

7. Il sostegno accoppiato

Maria Rosaria Pupo D'Andrea

7.1 I contenuti	pag.	87
7.2 Le scelte dell'Italia	pag.	91
7.2.1 Il "vecchio" sostegno accoppiato dell'art. 68	pag.	91
7.2.2 Le scelte fatte sul nuovo sostegno accoppiato	pag.	92

8. L'Ocm unica e le misure di mercato

Gabriele Canali

8.1 L'Ocm unica nella nuova Pac	pag.	97
8.2 La struttura del regolamento e i principali contenuti	pag.	99
8.3 L'intervento sui mercati	pag.	101
8.4 I regimi di aiuto	pag.	103
8.5 Il superamento delle quote e dei diritti di impianto	pag.	105
8.6 Migliorare il funzionamento della filiera: il ruolo di Op, Aop e Oi	pag.	107
8.7 La regolazione dell'offerta di formaggi e prosciutti Dop e Igp	pag.	109
8.8 Alcune considerazioni	pag.	111

9. Lo sviluppo rurale

Franco Sotte

9.1 Il Quadro Strategico Comune e gli Accordi di Partenariato	pag.	113
9.2 Obiettivi tematici, priorità e focus areas della politica di sviluppo rurale	pag.	115

9.3	Le misure della politica di sviluppo rurale	pag.	116
9.4	Programmi di sviluppo rurale e sottoprogrammi tematici	pag.	118
9.5	Strumenti per assicurare i risultati	pag.	119
9.6	Il networking	pag.	120
9.6.1	<i>Le Reti Rurali</i>	pag.	120
9.6.2	<i>Il Partenariato Europeo per l'Innovazione</i>	pag.	121
9.6.3	<i>Lo sviluppo locale partecipato e l'approccio Leader</i>	pag.	122
9.7	Il finanziamento della politica di sviluppo rurale	pag.	122
9.8	Il trade off tra primo e secondo pilastro nella nuova Pac	pag.	127
9.9	Considerazioni conclusive	pag.	129
 10. La gestione del rischio			
<i>Angelo Frascarelli</i>			
10.1	La gestione del rischio nella Pac	pag.	131
10.2	Gli strumenti di gestione del rischio nella Pac 2010-2014	pag.	132
10.2.1	<i>La gestione del rischio nell'Articolo 68</i>	pag.	132
10.2.2	<i>Le assicurazioni nell'Ocm vino</i>	pag.	133
10.2.3	<i>Il Fondo di Solidarietà Nazionale</i>	pag.	134
10.3	La gestione del rischio nella nuova Pac	pag.	135
10.3.1	<i>Le assicurazioni agevolate</i>	pag.	137
10.3.2	<i>I fondi di mutualizzazione</i>	pag.	138
10.3.3	<i>Lo strumento di stabilizzazione del reddito</i>	pag.	139
10.4	L'attuazione in Italia	pag.	139
 11. Le scelte degli altri Paesi			
<i>Maurizio Reale e Paolo Magaraggia</i>			
11.1	Introduzione	pag.	143
11.2	Le scelte nazionali	pag.	144
 12. Conclusioni			
<i>Fabrizio De Filippis</i>			
12.1	La Pac, un cantiere sempre aperto	pag.	161
12.2	La nuova Pac e le sue principali novità	pag.	164
12.2.1	<i>Le risorse di bilancio per la Pac</i>	pag.	166
12.2.2	<i>La convergenza "esterna"</i>	pag.	166
12.2.3	<i>La regionalizzazione e la convergenza interna</i>	pag.	167
12.2.4	<i>Il nuovo sistema dei pagamenti diretti</i>	pag.	168
12.2.5	<i>Il greening</i>	pag.	169
12.2.6	<i>Agricoltore attivo, soglie minime, degressività</i>	pag.	170
12.2.7	<i>Il secondo pilastro</i>	pag.	171
12.3	Le scelte nazionali	pag.	172
 Riferimenti bibliografici		pag.	177

PREMESSA

Questo quaderno descrive la nuova Politica agricola comune (Pac) per il periodo di programmazione 2014-2020 – che in effetti sarà concretamente operativa dal 2015 – sia nel suo impianto generale relativo all’intera Unione europea, sia riguardo al modo con cui essa sarà applicata in Italia. Dopo aver seguito in questi anni tutta l’evoluzione del percorso di riforma e il lungo dibattito che ha portato alla nuova Pac, all’indomani delle decisioni finali e alla vigilia della sua entrata a regime con questo quaderno si vuole fornire uno strumento di conoscenza e di consultazione, che si spera possa essere utile per capire il funzionamento di una politica sempre più articolata e complicata, sia nella sua concezione sia, soprattutto, nella sua applicazione concreta.

Come nella tradizione del Gruppo 2013, anche stavolta l’obiettivo è stato quello di coniugare tempestività e completezza, con un prodotto che esce in tempi molto brevi ma comunque tali da offrire un quadro esauriente delle novità che caratterizzano la Pac 2014-2020, e di recepire le decisioni prese dall’Italia e dagli altri Paesi a fine luglio 2014. Anche per questo, il lavoro di alcuni membri del Gruppo 2013 e di Coldiretti (Gabriele Canali, Angelo Frascarelli, Maurizio Reale, Franco Sotte, Stefano Loporati, Paolo Magaraggia, oltre al sottoscritto) è stato ottimamente integrato dal contributo di Roberto Henke, Fabio Pierangeli, Maria Rosaria Pupo D’Andrea e Francesco Vanni, ricercatori dell’Inea, un Istituto da tempo impegnato sui temi della Pac e che qui si ringrazia per aver reso possibile questa proficua collaborazione.

Come sempre, il ringraziamento più sentito va a Coldiretti, coinvolta a tutti i livelli nel lavoro che ha dato vita al quaderno: sia nella fase di impostazione, a cui hanno contribuito Tulio Marcelli come delegato sulla Pac nella Giunta di Coldiretti, insieme prima a Pietro Sandali e poi a Gianluca Lelli come responsabili dell’Area economica; sia negli aspetti organizzativi, sapientemente gestiti da Rosa Di Zazzo ed Emanuela Guarracino cui si è aggiunta, per il lavoro di editing, la collaudata esperienza di Pamela De Pasquale.

Con questo quaderno si chiude l’attività del Gruppo 2013, dopo otto anni (il primo *working paper* del Gruppo è del novembre 2006) che lo hanno visto impegnato soprattutto sulle questioni relative alla Pac, ma anche su molti altri temi rilevanti per il settore agroalimentare: strutture agricole e comparti produttivi, sviluppo locale, giovani, qualità e tipicità, crisi economica e relative politiche, commercio internazionale, prezzi e mercati agricoli, consumi alimentari, filiera corta, ambiente, energia.

Non è azzardato affermare che per quanti hanno partecipato al Gruppo 2013 – certamente per chi come il sottoscritto lo ha coordinato – esso si sia tradot-

to in un'esperienza rara e forse irripetibile, molto ricca e formativa sul piano culturale, professionale e umano, dove tutti hanno dato e ricevuto molto, in un gioco a somma positiva. Di questa esperienza bisogna ringraziare Coldiretti che, nell'ambito del suo straordinario percorso culturale e civile degli ultimi dieci e più anni, ha deciso di investire su uno strumento di cui avvertiva internamente l'esigenza, ma che è stato anche e soprattutto un bene pubblico messo a disposizione di tutti: una sede permanente di confronto e discussione critica in cui creare un linguaggio, una consuetudine e un network capaci di animare quella sorta di "terra di nessuno" che spesso separa il paludato dibattito scientifico e accademico da quello più concreto e pragmatico degli addetti ai lavori, della rappresentanza, dei *policy maker*.

Una formula riuscita che, dal 2006 a oggi, ha prodotto un insieme molto nutrito di iniziative e di contributi – 38 pubblicazioni (16 quaderni e 22 *working paper*) e una ventina di incontri di studio tra seminari, workshop, convegni – mantenendo viva l'attenzione e l'approfondimento sui temi rilevanti per l'agricoltura, il sistema agroalimentare e le relative politiche.

Anche le più belle esperienze, tuttavia, non possono essere eterne; è giusto che evolvano ed è bene che, per così dire, si chiudano "in bellezza", prima di diventare inutili o ingombranti. Per questo, di comune accordo con Coldiretti si è deciso di terminare le attività del Gruppo 2013, nato alla vigilia del ciclo di programmazione europea 2007-2013, proprio in coincidenza del completamento di tale ciclo e dell'impostazione di quello successivo; e di farlo, anche un po' simbolicamente, con un quaderno che descrive e discute il punto di arrivo dell'ultima riforma della Pac.

Ma se il Gruppo 2013 chiude come sede di attività strutturata e permanente, certo non cessa di esistere – almeno è questo l'auspicio – il network che con esso si è creato e non si disperde il patrimonio di idee, studi e lavori che nel suo ambito hanno visto la luce: a questo scopo rimarrà attivo e accessibile il sito web (www.gruppo2013.it), dove continueranno ad essere liberamente scaricabili tutti i lavori da esso prodotti, a beneficio di studiosi, addetti ai lavori, *policy maker*, studenti.

Per quanto mi riguarda, a conclusione di questa lunga esperienza di coordinamento del Gruppo 2013, devo confessare di sentirmi in debito, giacché in complesso penso di avere ricevuto più di quanto abbia dato, e per questo desidero esprimere la mia più sincera riconoscenza. Essa va, innanzitutto alla dirigenza Coldiretti che come detto ha innescato e alimentato l'impresa con generosa lungimiranza grazie all'intuizione iniziale di Enzo Gesmundo e Franco Pasquali, nonché alle tante persone che lavorano in Coldiretti che ho avuto modo di incontrare a Roma e in tutta Italia e che mi hanno insegnato a comprendere i problemi dell'agricoltura e della politica agraria nella loro concretezza. In secondo luogo, voglio ringraziare i colleghi "professori" che, oltre ai

loro interventi e ai loro scritti, hanno fornito un contributo appassionato a tutto il grande lavoro di discussione, preparazione e verifica che stava dietro alla produzione scientifica del gruppo e che mi hanno sopportato come coordinatore: Giovanni Anania, che del Gruppo 2013 è stato tra i fondatori e che anche dopo esserne uscito ha continuato a dare il suo contributo in numerose occasioni; con lui Ferdinando Albisinni, Gabriele Canali, Domenico Cersosimo, Angelo Frascarelli, Alberto Pozzolo, Donato Romano, Franco Sotte.

Accanto a questi colleghi desidero ricordare la squadra di Coldiretti che, a tutti i livelli, nel corso degli anni ha collaborato ai lavori del Gruppo 2013: oltre ai già citati Pietro Sandali e Gianluca Lelli, il mio ringraziamento va a Maurizio Reale, responsabile della rappresentanza Coldiretti a Bruxelles, sempre pronto a fornire tempestiva documentazione e puntuale consulenza sui tanti dossier comunitari; Stefano Masini, responsabile dell'Area ambiente e territorio, interlocutore d'obbligo, con Rolando Manfredini, responsabile dell'Area sicurezza alimentare, per questioni cruciali quali ambiente, origine, etichettatura, informazioni ai consumatori e ai cittadini; Paola Grossi, dell'Area legislativa, consulente preziosa sui temi del diritto e dei regolamenti comunitari; Paolo Falcioni, responsabile dell'Ufficio stampa, sempre prodigo di stimoli interessanti, derivanti dalle sue lunghe "antenne" e dalla sua capacità di comunicare; Elsa Bigai, che di recente ha presidiato con polso fermo i dossier e il negoziato nazionale sulla Pac; nonché i tanti "giovani" che nel Gruppo 2013, a diverso titolo e in periodi diversi, hanno lavorato e fatto esperienza: Francesca Alfano, Antonella Basili, Stefano Ciliberti, Pamela De Pasquale, Andrea Fugaro, Arianna Giuliadori, Stefano Leporati, Paolo Magaraggia. Infine, ma non in ordine di importanza, va ricordata la costante assistenza organizzativa della segreteria dell'Area economica e il supporto tecnico amministrativo dello staff di Raffaele Grandolini, nelle persone di Stefano Randazzo, del compianto Orlando Patini e, più recentemente, di Paolo Gabrielli.

A tutti va il mio più sincero grazie.

Roma, settembre 2014

Fabrizio De Filippis
Coordinatore del Gruppo 2013

1. IL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA 2014-2020 E LA PAC

1.1 INTRODUZIONE

Il processo di revisione del bilancio Ue per il periodo 2014-2020 e la contemporanea riforma della Pac si sono intrecciati nel corso degli anni che hanno preceduto le decisioni finali. I due percorsi si sono conclusi a fine 2013 (Consiglio dell'Ue, 2013)¹, a poca distanza l'uno dall'altro, e il nuovo bilancio comunitario è entrato in vigore dal 1° gennaio 2014. Le scelte si sono accavallate e rincorse, e sembrava che una partita non riuscisse a chiudersi se non si mettevano a posto tutti i tasselli dell'altra. In parte ciò si spiega con la rilevanza politica e finanziaria dell'agricoltura all'interno del bilancio comunitario, sebbene nel tempo il suo peso si sia ridotto da circa il 70% a meno del 40%. A ciò si aggiunge il processo di co-decisione nei regolamenti settoriali della Pac, che ha visto – per la prima volta – il Parlamento europeo attore protagonista del negoziato e delle decisioni finali, con la forte attenzione che questa istituzione ha sempre mostrato di avere nei confronti dell'agricoltura.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale (Qfp) – il quinto nella storia dell'Ue² – riproduce in larga misura la struttura del bilancio precedente, con alcune novità che riguardano nuovi o rinnovati ambiti di intervento: la ricerca, l'occupazione, i trasporti, la formazione, la competitività. Queste sono state le “parole chiave” utilizzate per rilanciare l'azione comunitaria, anche se, come ha sottolineato il responsabile della Commissione per il bilancio dell'Ue, Janusz Lewandowski, l'ambizione per il periodo 2014-2020 è “fare di più con minori risorse”, visto che per la prima volta sono stati previsti stanziamenti inferiori rispetto al periodo precedente in termini reali. Inoltre, il nuovo Qfp si caratterizza per altre due novità rispetto al passato che riguardano, da un lato, il numero di Paesi interessati e, dall'altro, il processo decisionale con cui si è arrivati alla definizione del nuovo Qfp. Con l'adesione all'Unione Europea della Croazia il Qfp coinvolgerà per la prima volta 28 Stati membri³; mentre con l'adozione del Trattato di Lisbona il Qfp è stato approvato tramite regola-

Questo capitolo è stato redatto da Fabrizio De Filippis, dell'Università degli Studi di Roma Tre, e da Roberto Henke e Fabio Pierangeli, dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria.

¹ Consiglio dell'Unione Europea (2013), *Regolamento (Ue, Euratom) n.1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020*.

² Finora sono stati stipulati quattro accordi inter-istituzionali sulla procedura di bilancio contenenti quadri finanziari pluriennali: Delors I (1988-1992), Delors II (1993-1999), Agenda 2000 (2000-2006) e il quadro finanziario pluriennale (2007-2013).

³ L'adesione della Croazia è avvenuta il 1 luglio 2013.

mento e non solo con un Accordo Inter-istituzionale (Art.312.2 TFEU), diventando direttamente applicabile e vincolante per tutti gli Stati membri.

L'avvio del processo che ha condotto al nuovo Qfp risale al lontano 2007, con una comunicazione della Commissione intitolata "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa", che lanciava un profondo rinnovamento degli orientamenti delle politiche di spesa dell'Ue (Commissione europea, 2007; De Filippis e Sardone, 2010). In questo testo non si formulavano proposte concrete, ma principi ispiratori della revisione del bilancio comunitario: un maggiore equilibrio tra la spesa e le risorse disponibili; un'attenzione alla semplificazione; la revisione del sistema delle risorse proprie dell'Unione; una particolare enfasi sull'efficacia e sull'efficienza della spesa; un'esplorazione di nuove possibili azioni di co-finanziamento; una maggiore responsabilità della gestione. Il percorso negoziale è stato ufficialmente avviato con la comunicazione della Commissione "Un bilancio per l'Europa (2014-2020)" (Commissione europea, 2011a). Le tappe successive, come si è detto, si sono susseguite accavallandosi al percorso di riforma della Pac, a sua volta avviato a inizio ottobre 2010 con la comunicazione della Commissione "Verso la Pac 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio" (Commissione europea, 2010).

Dopo un lungo dibattito testimoniato da diversi lavori sul tema⁴, nel febbraio del 2013 si è arrivati a un accordo sul Qfp nel Consiglio europeo, seguito poi, nel giugno 2013, dall'accordo politico tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo (frutto del cosiddetto "trilogo"). Su questo accordo, il ruolo giocato dal Parlamento è stato molto rilevante, soprattutto a difesa dell'agricoltura che sembrava dover essere fortemente penalizzata nelle fasi iniziali del negoziato (Matthews, 2013). Le ultime fasi del processo di revisione, infatti, hanno riguardato prevalentemente alcune questioni che erano rimaste in sospeso e su cui il Parlamento aveva reclamato il rispetto dei propri poteri legislativi fissati dal Trattato di Lisbona (AgraEurope, 2013; Parlamento europeo, 2013; Inea, 2013): la convergenza tra Stati membri, il livellamento/degressività dei pagamenti diretti, la flessibilità tra pilastri della Pac, i tassi di cofinanziamento nazionale dei programmi di sviluppo rurale (Psr). Questi aspetti hanno trovato soluzione definitiva il 24 settembre 2013 e, successivamente, a seguito dell'approvazione del Parlamento (19 novembre 2013), il Consiglio ha adottato il regolamento relativo al Qfp 2014-2020 il 2 dicembre 2013.

⁴ Tra i tanti, si ricordano quelli di Chambon, 2010; Clasper and Thurston, 2010; De Filippis *et al.*, 2013; De Filippis e Sardone, 2010; De Filippis e Sandali, 2011; De Filippis, 2012; Henke e Vanni, 2010; Inea, 2013; Nuñez Ferrer, 2010; Pierangeli, 2013a; Pierangeli e Solazzo, 2013.

1.2 IL QFP 2014-2020

1.2.1 Le principali voci di entrata del bilancio

Le entrate del bilancio comunitario sono rappresentate da due principali categorie: le cosiddette risorse proprie e le altre risorse⁵. Nelle prime rientrano le “risorse proprie tradizionali”, l’Iva e una quota percentuale del Reddito nazionale lordo⁶ (Rnl). Nelle seconde ricadono voci di modesta entità, che derivano dai surplus precedenti, da vendite di proprietà, da erogazioni di servizi, ed altre voci di trascurabile importanza. La dimensione delle risorse proprie per gli stanziamenti annuali per pagamenti è stata stabilita ad un livello non superiore all’1,24% del totale dei Rnl, mentre gli stanziamenti annuali per gli impegni non possono superare l’1,31% dei Rnl⁷ (Consiglio dell’Ue, 2007).

Le risorse proprie tradizionali (Rpt) sono rappresentate dai proventi dei dazi e dei prelievi applicati alle frontiere dell’Ue. Tale componente si è andata riducendo nel tempo a seguito del generale abbassamento dei prelievi alle frontiere frutto della liberalizzazione degli scambi e degli accordi sottoscritti dall’Ue in seno al Wto. Il loro peso si è ridotto dal 25% circa riscontrato nel primo periodo di programmazione a circa il 15%.

L’entrata relativa all’Iva deriva da un’aliquota applicata ad una base imponibile armonizzata, pari oggi al 50% del Rnl di ogni Stato membro. Il tasso di prelievo è pari allo 0,3%, avendo raggiunto un valore massimo dell’1,14% nel passato. Questa componente copre una quota variabile tra il 10% nel 2013 e il 12% nel 2014 delle entrate complessive (Commissione Europea, 2013). Infine, la quota di prelievo basata sul Rnl degli Stati membri rappresenta oggi la voce principale delle entrate del bilancio, pari circa il 75%, mentre nel passato questa quota era stata concepita come componente residuale, pari all’incirca al 10% nel 1988 (Commissione Europea, 2011c).

Il bilancio è organizzato, come nella precedente fase di programmazione, in 6 rubriche:

1. Crescita intelligente e inclusiva (*Smart and Inclusive Growth*);
2. Crescita sostenibile: risorse naturali (*Sustainable growth: natural resources*);

⁵ Per una descrizione delle entrate del bilancio comunitario e della loro evoluzione, si veda De Filippis e Sardone, 2010.

⁶ Il reddito nazionale lordo (Rnl) non coincide esattamente con il Prodotto interno lordo (Pil) di un Paese: esso, infatti, è pari al Pil più i flussi di reddito prodotti all’estero da imprese o lavoratori del Paese in questione, meno quelli prodotti nel Paese da soggetti esteri.

⁷ In realtà, i contributi sono sempre stati saldamente al di sotto di questa soglia, mantenendosi entro l’1% dei Rnl. Per un approfondimento si veda Commissione Europea, 2011a.

3. Sicurezza e cittadinanza (*Security and Citizenship*);
4. Europa globale (*Global Europe*);
5. Amministrazione (*Administration*);
6. Compensazioni (*Compensations*).

Le principali rubriche in termini di peso finanziario sono le prime due; la rubrica 1 si compone di due voci: la competitività per crescita e occupazione (rubrica 1a) e la coesione economica, sociale e territoriale (rubrica 1b); la rubrica 2 presenta come *di cui* la spesa per il primo pilastro della Pac, denominata “spesa relativa ai mercati e ai pagamenti diretti”.

Vale la pena sottolineare che l'agricoltura, pur essendo una posta importante, non compare mai nel bilancio come voce “visibile”, ma è presente all'interno della rubrica 2 intitolata alle risorse naturali. Dunque, all'agricoltura viene riconosciuto uno specifico ruolo di gestione delle risorse naturali e alla Pac quella di politica attraverso cui l'Ue interviene sul delicato equilibrio tra ambiente, territorio e beni pubblici.

1.2.2 Le cifre del bilancio 2014-2020

Le cifre del bilancio comunitario 2014-2020 sono riportate nella tabella 1.1, espresse a prezzi 2011⁸. La dotazione stabilita dal Qfp 2014-2020 è fissata a 960 miliardi di euro in stanziamenti per impegni (1,00% del Rnl dell'Ue) e a 908 miliardi di euro in stanziamenti per pagamenti (0,95% dell'Rnl) per l'Ue-28.

Guardando al totale delle risorse 2014-2020 (figura 1.1), la rubrica 1 pesa per circa il 47% sul totale (e per circa i tre quarti riguarda le politiche di coesione), mentre la rubrica 2 si ferma sotto il 40%, per circa tre quarti attribuibile al primo pilastro della Pac.

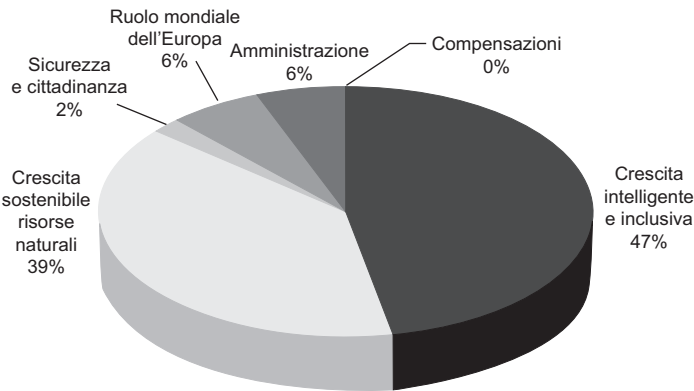
⁸ Nel commentare questi dati, va ricordato che cifre circolati durante il dibattito e immediatamente dopo la chiusura dell'accordo presentavano dati discordanti, in considerazione di una serie di aspetti: l'ingresso della Croazia nell'Ue; la formulazione a prezzi correnti o costanti; gli aggiustamenti occorsi in poste di bilancio rilevanti per la Pac, come il completamento del *phasing in* per i pagamenti diretti di Bulgaria e Romania, lo spostamento di risorse dal I al II pilastro dovuto alla modulazione, i processi di convergenza (De Filippis e Sandali, 2013; Pierangeli, 2013b).

Tabella 1.1 - Quadro finanziario pluriennale Ue - 2014-2020 (milioni di euro, valori costanti al 2011)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot. 2014 2020
1. Crescita intelligente e inclusiva	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
1a. Competitività per la crescita e l'occupazione	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1b. Coesione economica, sociale e territoriale	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
di cui: spesa legata ai mercati e ai pagamenti diretti	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.581
3. Sicurezza e cittadinanza	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4. Europa globale	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5. Amministrazione di cui: spesa amministrativa per le istituzioni	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	49.798
6. Compensazione	27	0	0	0	0	0	0	27
Totale stanziamenti per impegni	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
in percentuale del Rnl	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00
Totale stanziamenti per pagamenti	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
in percentuale del Rnl	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95
Margine disponibile	0,25	0,25	0,26	0,31	0,30	0,30	0,32	0,28
Tetto risorse proprie come percentuale del Rnl	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23

Fonte: nostre elaborazioni su dati regolamento (Ue, Euratom) n.1311/2013

Figura 1.1 - Ripartizione delle risorse del Qfp 2014-2020 per Rubrica (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati regolamento (Ue, Euratom) n.1311/2013

Una novità di questo nuovo ciclo di programmazione riguarda le cosiddette voci “esterne”, ossia dotazioni pari a circa 10 miliardi di euro (11 a valori correnti) per interventi “speciali” collocati al di fuori del Qfp (tabella 1.2).

Tabella 1.2 - Strumenti finanziari speciali al di fuori del Qfp 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Tot. 2014 2020
milioni di euro a prezzi 2011								
Riserva di crisi	280	280	280	280	280	280	280	1.960
Fondo per la globalizzazione	150	150	150	150	150	150	150	1.050
Fondo di solidarietà	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Flessibilità	471	471	471	471	471	471	471	3.297
milioni di euro a prezzi correnti								
Riserva di crisi	297	303	309	315	322	328	335	2.209
Fondo per la globalizzazione	159	162	166	169	172	176	179	1.183
Fondo di solidarietà	531	541	552	563	574	586	598	3.945
Flessibilità	500	510	520	530	541	552	563	3.716

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea (2013)

Nella tabella 1.3 si riporta un confronto con il periodo di programmazione precedente, realizzato secondo diversi criteri: si è tenuto conto, infatti, dei valori a prezzi correnti e a prezzi 2011. In particolare, sono stati posti a confronto l'ultimo anno di ciascuna programmazione (2020 rispetto al 2013⁹) e i due interi periodi (2014-2020 rispetto a 2007-2013). Infine, si è fatto riferimento al totale degli stanziamenti di spesa e alle principali rubriche e sotto-rubriche.

Per quanto riguarda il totale della spesa programmata, a valori costanti si assiste a una sua riduzione del 4,3% tra il 2013 e il 2020 e del 3,4% rispetto all'intero periodo di programmazione che corrisponde, a valori correnti, a un aumento rispettivamente del 9,9% e del 10,9%.

In generale, è la rubrica 2 a perdere più risorse, con una riduzione a valori costanti pari al 15,2% nel confronto tra i due anni finali dei due periodi di programmazione e all'11,3% se si considerano gli interi periodi; in valori correnti, a una riduzione tra gli anni finali del 2,6%, corrisponde un lieve aumento delle risorse complessive per gli interi periodi (+1,8%). Si può anche notare, ma su questo si ritornerà in seguito, che all'interno della rubrica 2 con riferi-

⁹ Il 2013 e il 2020 rappresentano, infatti, le due annualità in cui i due Qfp (2007-2013 e 2014-2020) possono considerarsi a regime.

mento all'intero periodo di programmazione è il primo pilastro della Pac a perdere relativamente di più¹⁰.

La rubrica 1 consolida la posizione di principale voce di spesa nel bilancio comunitario (dal 45% al 47% del totale), con un incremento un po' più accentuato se calcolato tra il 2013 e il 2020 (+2,2% a prezzi costanti e +17,4% a prezzi correnti), rispetto a quello calcolato sugli interi periodi (rispettivamente, +1% e +16%). In quest'ultimo caso, l'incremento della rubrica 1 è frutto del calo della sottorubrica (1b) "politica di coesione" (-8,4%) più che compensato dal forte incremento della sottorubrica (1a) "competitività per la crescita e l'occupazione" (+37%).

Il complesso di queste spese viene gestito dai seguenti fondi in cui si articola il bilancio Ue:

- Il Fondo europeo di sviluppo regionale - Fesr, volto a correggere gli squilibri fra le regioni;
- Il Fondo sociale europeo - Fse, che mira al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione in tutta l'Unione europea;
- Il Fondo di coesione, che assiste gli Stati membri con un Rnl *pro capite* inferiore al 90% della media dell'Unione europea. I suoi obiettivi sono la riduzione delle disparità economiche e sociali e la promozione dello sviluppo sostenibile;
- Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - Feamp, che riguarda la pesca e l'acquacoltura;
- Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - Feasr, che interessa gli interventi di sviluppo rurale tramite programmi a livello nazionale e/o regionale;
- Il Fondo europeo agricolo di garanzia - Feaga, che finanzia i pagamenti diretti e le misure di mercato della Pac.

¹⁰ Nel confronto tra 2013 e 2020, gli anni finali dei due periodi di programmazione, la riduzione delle risorse del primo pilastro è meno ampia di quella di altre voci incluse nella rubrica (in particolare del cosiddetto "margine"), che hanno un effetto di depressione sul budget complessivo; di conseguenza, in quel caso la performance del primo pilastro risulta migliore di quella della rubrica nel suo complesso (che a prezzi correnti si riduce del 2,6%, mentre il primo pilastro resta invariato, e a prezzi 2011 si riduce del 15,2% contro il -12,9% del primo pilastro).

Tabella 1.3 - Spesa Ue dei Qfp 2007-13 e 2014-20 per Rubrica

	2013	2020	Var. %	Totale 2007-13	Totale 2014-20	Var. %
Qfp totale						
a prezzi correnti	152.502	167.602	9,9	975.777	1.082.555	10,9
a prezzi 2011	146.580	140.242	-4,3	993.600	959.988	-3,4
Rubrica 1						
a prezzi correnti	70.175	82.466	17,5	438.618	508.921	16,0
a prezzi 2011	67.450	69.004	2,3	446.308	450.763	1,0
Rubrica 2						
a prezzi correnti	62.042	60.421	-2,6	412.611	420.034	1,8
a prezzi 2011	59.633	50.558	-15,2	420.682	373.179	-11,3
di cui Pac primo pilastro (1)						
a prezzi correnti	44.924	44.941	0,0	310.948	312.735	0,6
a prezzi 2011	43.180	37.605	-12,9	317.162	277.851	-12,4

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea

1.3 LA PAC NEL BILANCIO COMUNITARIO

La rubrica 2, nel complesso, passa dal 42% al 39% del totale delle risorse (a prezzi 2011). Entrambe le principali componenti della politica agricola subiscono una riduzione: il peso relativo del I pilastro (Feaga) passa dal 32% al 29%, in termini reali, mentre le politiche di sviluppo rurale (Feasr) crescono dal 9,6% al 8,8% delle risorse.

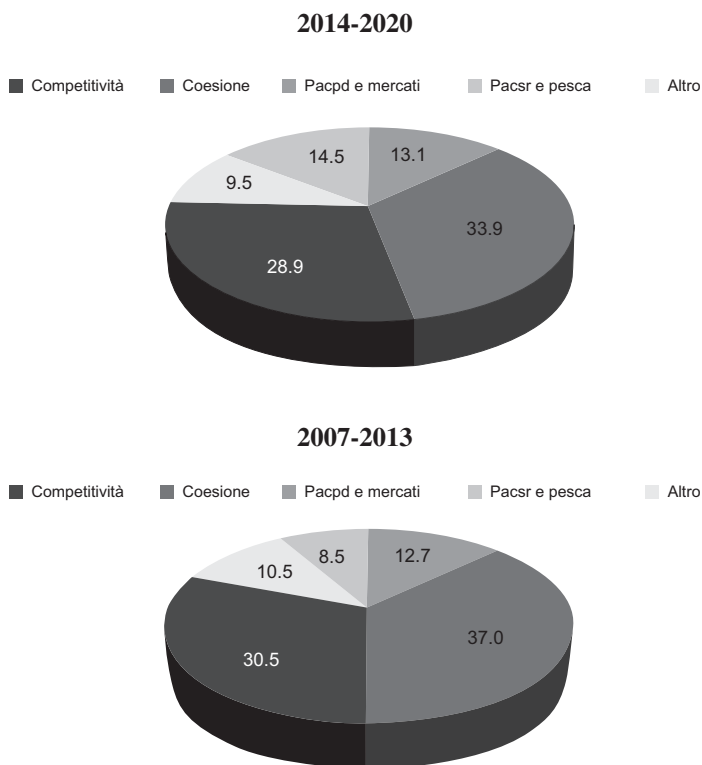
Guardando più specificamente alla Pac, che della rubrica 2 costituisce la quasi totalità, ad essa continuano ad essere assegnate risorse importanti: oltre 360 miliardi di Euro, ripartite tra primo pilastro, per 277,9 miliardi di euro, e secondo pilastro, per 84,9 miliardi di euro. Tuttavia, va sottolineata la progressiva perdita di centralità della Pac nell'ambito delle politiche comunitarie, passata – nell'arco di trent'anni – a rappresentare complessivamente dal 70% nel 1984 al 38% nel Qfp 2014-2020.

Anche per la Pac, il confronto tra i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 è particolarmente complesso, a causa di una pluralità di fattori, che riguardano¹¹:

1. i trasferimenti dal Feaga al Feasr a carattere permanente, per un importo complessivo di circa 15 miliardi di euro (a prezzi 2011), dovuti a modulazione obbligatoria, ristrutturazione delle regioni produttrici di cotone e del tabacco, riforma dell'Ocm vino, Piano europeo di ripresa economica e banda larga;

¹¹ Per approfondimenti sugli adeguamenti tecnici si rimanda a: Inea, 2013; Corte dei Conti, 2012; Consiglio dell'Unione Europea, 2013; Pierangeli, 2013b.

Figura 1.2 - Ripartizione delle risorse per Qfp e per Rubrica. 2007-2013 e 2014-2020 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Regolamento (Ue) n.1311/2013 e Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio (2012/5/Ue)

2. i trasferimenti dal Feaga al Feasr a carattere temporaneo, per un importo di circa 2,4 miliardi di euro (prezzi 2011), dovuti a modulazione volontaria del Regno Unito e degli importi non spesi di Germania e Svezia di cui all' Art.136 del Reg. (Ce) n.73/2009;
3. gli adeguamenti del Qfp per far fronte a situazioni non previste dalle prospettive finanziarie 2007-2013 e che hanno comportato una fuoriuscita di risorse dalla rubrica 2 per circa 5 miliardi di euro (prezzi 2011);
4. l'ingresso nell'Ue della Croazia il 1° luglio 2013, e il conseguente passaggio del Qfp da 27 a 28 Stati membri;
5. il processo di *phasing-in* dei pagamenti diretti negli Stati membri di più recente adesione; processo che si è appena concluso (nel 2013) per i Nuovi

vi Stati Membri (Nsm10) che aderirono all'Ue nel maggio 2004¹² e che, invece, è tuttora in corso per Bulgaria e Romania e per Croazia, i cui pagamenti diretti entreranno a regime rispettivamente nel 2017 e nel 2022; 6. la presenza di voci esterne al Qfp, cui prima si è accennato.

Oltre a questi fattori, il confronto intertemporale tra due periodi di programmazione deve tenere conto dell'inflazione¹³. A tal proposito, non va trascurato il fatto che, poiché i massimali dei pagamenti diretti sono fissati per un ammontare costante su base annua ed espressi a prezzi correnti, l'effetto dell'inflazione determina una loro riduzione in termini reali (Matthews, 2013).

Tenendo conto di tali aggiustamenti, il primo pilastro della Pac mostra una contrazione del -12,4% a prezzi 2011, praticamente tutta attribuibile all'inflazione, passando da circa 317,2 miliardi di euro per l'Ue-27 (2007-2013) a 277,9 miliardi di euro per l'Ue-28 (2014-2020)¹⁴. Includendo le entrate con destinazione specifica¹⁵, il massimale del Feaga per l'Ue-28 sarà destinato per oltre 265,1 miliardi di euro (prezzi 2011) ai pagamenti diretti e per i restanti 17,0 miliardi di euro (prezzi 2011) alle misure di mercato.

1.3.1 Il primo pilastro della Pac e gli effetti della riforma per l'Italia

Riguardo all'obiettivo di migliorare la distribuzione delle risorse del I pilastro della Pac tra Stati membri, la Commissione ha proposto la cosiddetta "convergenza esterna", ovvero un processo volto ad avvicinare i valori dei pagamenti diretti per ettaro, attualmente molto differenziati tra Stati membri: da 95 euro a ettaro per la Lettonia fino a circa 700 euro per Malta (De Filipis, 2013).

Il meccanismo di convergenza esterna prevede che gli Stati membri con pagamenti al di sotto del 90% della media comunitaria debbano recuperare, entro il 2019, un terzo della differenza, a danno dei Paesi che si trovano con pagamenti al di sopra del valore medio comunitario (figura 1.3). L'ammontare totale di risorse trasferite per effetto di questo meccanismo è stimabile in circa 750 milioni di euro l'anno a regime (prezzi correnti).

Il dato medio nazionale di ciascun Paese è stato calcolato in riferimento al valore del pagamento per ettaro di superficie ammissibile al 2009. Questa scelta ha penalizzato i Paesi come l'Italia che, avendo scelto, in occasione della ri-

¹² Si tratta di Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia.

¹³ Gli adeguamenti tecnici sono effettuati annualmente in base ad un deflatore fisso del 2%.

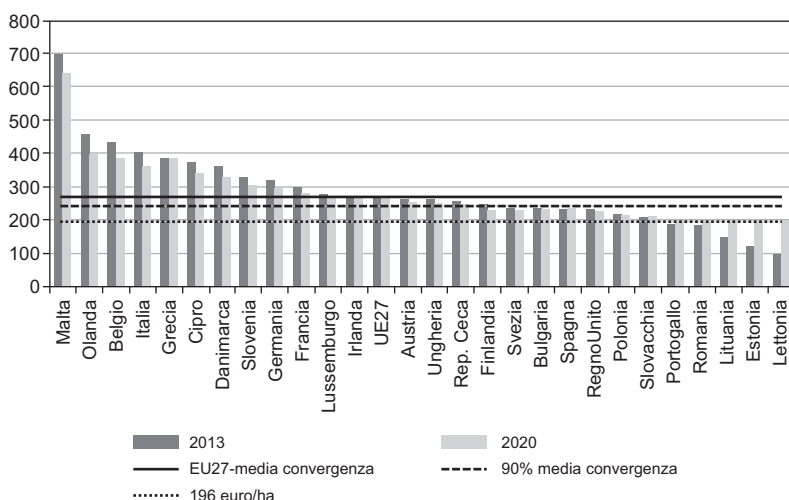
¹⁴ La riduzione per il massimale relativo ai 27 Stati membri risulta pari a -12,6%, se calcolata al netto del plafond per la Croazia.

¹⁵ Questi importi, non riportati nelle prospettive finanziarie, ammontano per il 2014-2020 a 4.180 milioni di euro (prezzi 2011).

forma Fischler del 2003, di procedere al disaccoppiamento del sostegno seguendo il criterio storico, non avevano ammesso al regime di pagamento unico le superfici che storicamente non erano associate ad aiuti, come quelle a ortofrutta o a vigneto. Di conseguenza, i Paesi con molta superficie esclusa dai pagamenti, come l'Italia, si sono visti attribuire un valore medio dei pagamenti a ettaro più elevato di quanto sarebbe risultato qualora nel calcolo dei valori medi di riferimento fosse stata considerata tutta la superficie agricola.

Il processo di convergenza ha subito alcune modifiche nel corso del negoziato: in particolare, l'estensione da 4 a 6 del numero di anni in cui esso viene scaglionato e la previsione di un livello minimo del valore dei pagamenti ad ettaro assicurato a tutti gli Stati membri, 196 euro ad ettaro a prezzi correnti, da raggiungere entro il 2020¹⁶.

Figura 1.3 - Il processo di convergenza tra Stati membri. Variazione degli importi medi ad ettaro dei pagamenti diretti: status quo rispetto al 2020^(a)



Fonte: elaborazioni su dati Allegato VIII del Reg. (Ce) n.73/2009 per l'anno civile 2016.

(a) Lo status quo è rappresentato dagli importi assegnati agli Stati membri in assenza della recente riforma.

¹⁶ La versione attuale della convergenza è dunque il frutto del compromesso tra la proposta originaria della Commissione, che prevedeva che la convergenza si concludesse entro il 2017, e la posizione del Parlamento europeo e dei Paesi maggiormente interessati dalla convergenza. In merito al Parlamento europeo va ricordato come, il 18 e 19 giugno 2012 i relatori della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale (Comagri) avevano proposto che nessuno Stato membro avrebbe dovuto percepire meno del 65% della media dell'Unione. Questo elemento è stato ripreso e rafforzato in seno al Consiglio Europeo già a novembre 2012, portando la soglia minima a 196 euro ad ettaro entro il 2020. Sul meccanismo descritto è stato raggiunto l'accordo durante il Consiglio Europeo dell'8 febbraio 2013 e successivamente la convergenza ha trovato il definitivo assenso politico tra giugno e settembre 2013.

I Paesi che beneficiano della convergenza sono soprattutto i nuovi Stati membri dell'Est Europa: Romania, Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia e Slovacchia; ma guadagnano anche Spagna, Regno Unito e Portogallo. Sono invece penalizzati, oltre all'Italia, la Germania, la Francia, la Grecia, l'Olanda, la Danimarca e il Belgio (De Filippis, Sandali, 2013; Inea, 2013; Pierangeli, 2013b). A beneficiare invece della soglia minima di 196 euro per ettaro sono Estonia, Lettonia, Lituania e (in misura più limitata) Romania.

Per l'Italia la convergenza esterna, essendo basata su una media riferita agli ettari, è di per sé penalizzante, data la maggiore intensità produttiva dell'agricoltura nazionale rispetto alla media Ue; esso, inoltre, è risultato ancora più sfavorevole, come si è detto, per la scelta di usare la superficie ammissibile a domanda nel 2009 (circa 10,1 milioni di ettari a fronte degli oltre 12 milioni di ettari indicati nell'ultimo censimento Istat). Il valore medio ad ettaro dell'Italia, già superiore al dato comunitario, da un lato, e la sovrastima dello stesso determinata dall'uso della sola superficie ammissibile, dall'altro, hanno fatto dell'Italia il principale contributore del processo di convergenza (con circa 1/3 del costo totale). Nel 2020 il costo stimato per l'Italia, a regime, ammonta a circa 280 milioni di euro all'anno.

Questo effetto negativo della convergenza, valutabile in una riduzione intorno al 6% del massimale italiano dei pagamenti diretti, fa sì che le risorse del primo pilastro della Pac si ridurranno per l'Italia in misura sensibilmente maggiore (18,6%) rispetto a quanto avviene per l'Ue in complesso (12,4%).

1.3.2. Il secondo pilastro della Pac e gli effetti della riforma per l'Italia

In relazione alle politiche di sviluppo rurale, va sottolineato, come si vedrà nel capitolo 9, che per il complesso dell'Ue questa riforma interrompe il trend di crescita di risorse destinate alle politiche di sviluppo rurale, che era in corso da Agenda 2000 in poi (Monteleone e Pierangeli, 2012).

La distribuzione tra Stati membri delle risorse del II pilastro risponde a logiche molto diverse rispetto al I pilastro, con una combinazione di elementi "oggettivi" e di performance nelle programmazioni passate. Inoltre, in alcuni casi è stato usato anche un criterio di parziale compensazione delle perdite subite con la convergenza esterna all'interno del I pilastro. In questo senso, tanto l'Italia quanto la Francia e altri Paesi minori hanno ricevuto delle "iniezioni" di risorse che hanno integrato quanto ottenuto dall'applicazione dei criteri oggettivi.

La combinazione delle due componenti di risorse per il II pilastro (quelle distribuite con criteri oggettivi e quelle assegnate direttamente ai Paesi) ha comportato una redistribuzione delle risorse complessivamente a favore dei "vecchi" Stati membri rispetto ai nuovi, con qualche eccezione (come la Ger-

mania, l'Irlanda e la Svezia). L'elemento "storico" (cioè l'allocazione della spesa nelle passate programmazioni) nella distribuzione delle risorse del II pilastro ha sempre avuto una predominanza rispetto agli altri criteri (Mantino, 2003; Zahrt, 2009) e anche nella formula in cui si combinano elementi di oggettività (come il peso della popolazione rurale o il Pil pro-capite delle aree rurali) questa componente resta predominante.

In ogni caso, come si è detto, per il nuovo settennio di programmazione lo sviluppo rurale evidenzia una contrazione di risorse ben più consistente di quanto osservato per gli stanziamenti complessivi: da 95.745 milioni di euro per l'Ue-27 nel periodo 2007-2013 a 84.936 milioni di euro per l'Ue-28 nel 2014-2020 (prezzi 2011), con una riduzione di 10,8 miliardi di euro, pari all'11,3%.

Nel quadro di tale riduzione complessiva, sono solo tre i Paesi in controtendenza, che ottengono un aumento della propria dotazione: Francia (+1.099 milioni, pari a +14%), Italia (+128 milioni, pari a +1,4%) e Malta (+8,5 milioni, pari a +11%). Riduzioni consistenti, oltre il -20%, riguardano Germania, Lettonia, Lituania, Slovenia, Svezia, Ungheria, Bulgaria, Irlanda e Polonia; mentre Cipro e Repubblica Ceca subiscono una riduzione del -30% circa¹⁷ (tabella 1.4).

Per l'Italia il negoziato sul secondo pilastro è stato nel complesso positivo, con una compensazione alle perdite sui pagamenti diretti. L'Italia riceve per il 2014-2020 un ammontare di risorse Feasr pari a 9.266,9 milioni di euro a prezzi 2011 (pari a 10.429 milioni di euro a prezzi correnti), con un incremento del +1,4% rispetto ai 9.138,5 milioni di euro del 2007-2013 (8.986 milioni di euro a prezzi correnti). In virtù di tali attribuzioni la quota nazionale è passata dal 9,6% medio del 2007-2013 all'11,2% del 2014-2020 (Inea, 2013).

¹⁷ Nelle ultime battute dell'accordo di febbraio 2013 sono state assegnate delle dotazioni specifiche a 16 Paesi: Italia (1.500 milioni di euro), Austria (700 milioni di euro), Francia (1.000), Irlanda (100), Lussemburgo (20), Malta (32), Lituania (100), Lettonia (67), Estonia (50), Svezia (150), Portogallo (500), Cipro (7), Spagna (500), Belgio (80), Slovenia (150) e Finlandia (600).

Tabella 1.4 - Variazione delle allocazioni Fears per Stato membro (valori in milioni di euro 2011)

	2007-13		2014-20		2014-20/ 2007-13
	mio euro	%	mio euro	%	var. %
Austria	4.118	4,3	3.498	4,2	-15,0
Belgio	496	0,5	490	0,6	-1,2
Bulgaria	2.687	2,8	2.079	2,5	-22,6
Cipro	168	0,2	118	0,1	-30,3
Danimarca	585	0,6	559	0,7	-4,5
Estonia	737	0,8	645	0,8	-12,5
Finlandia	2.204	2,3	2.115	2,6	-4,0
Francia	7.705	8,1	8.805	10,7	14,3
Germania	9.117	9,5	7.304	8,8	-19,9
Grecia	3.963	4,1	3.729	4,5	-5,9
Irlanda	2.548	2,7	1.946	2,4	-23,6
Italia	9.139	9,6	92.67	11,2	1,4
ettonia	1.076	1,1	861	1,0	-20,0
Lituania	1.803	1,9	1.434	1,7	-20,5
Lussemburgo	97	0,1	89	0,1	-7,9
Malta	79	0,1	88	0,1	10,7
Olanda	602	0,6	540	0,7	-10,4
Polonia	13.691	14,3	9.724	11,8	-29,0
Portogallo	4.141	4,3	3.606	4,4	-12,9
Regno Unito (1)	2.426	2,5	2.293	2,8	-5,5
Repubblica Ceca	2.915	3,1	1.929	2,3	-33,8
Romania	8.204	8,6	7.124	8,6	-13,2
Slovacchia	2.038	2,1	1.680	2,0	-17,6
Slovenia	938	1,0	744	0,9	-20,7
Spagna	8.162	8,5	7.368	8,9	-9,7
Svezia	1.968	2,1	1.551	1,9	-21,2
Ungheria	3.938	4,1	3.071	3,7	-22,0
UE-27	95.545	100,0	82.658	100,0	-13,5
Croazia			2.066	2,4	
UE-28			84.724	100,0	-11,3

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea

1.3.3 Le risorse complessive della Pac per l'Italia

A conclusione di questa sezione, si riassumono nella tabella 1.5 le risorse comunitarie e nazionali relative alla Pac complessivamente disponibili per l'Italia e le relative variazioni rispetto al precedente periodo di programmazione (sia in complesso che in riferimento ai due anni finali). Per fornire un dato completo, nella tabella si ingloba anche il cofinanziamento nazionale del secondo pilastro, che aggiunge un ammontare di risorse non trascurabile, con un importante effetto di responsabilizzazione da parte delle istituzioni nazionali e regionali. A questo proposito, va evidenziato come il tasso di cofinanziamento

to medio nazionale per il periodo 2014-2020 sia leggermente superiore a quello del periodo precedente¹⁸ (50% contro il 49%), il che contribuisce ad assicurare un più robusto ammontare di risorse per il secondo pilastro e per il complesso della Pac in Italia.

Tabella 1.5 - Le risorse di bilancio per la Pac in Italia (*milioni di euro, fonte comunitaria e cofinanziamento nazionale*)

	2013	2020	Var. %	2007-13	2014-20	Var. %
Primo pilastro totale						
a prezzi correnti (1)	4.790	4.246	-11,3	33.530	30.780	-8,2
a prezzi 2011 (2)	4.604	3.553	-22,8	34.227	27.377	-20,0
di cui pagamenti diretti						
a prezzi correnti	4.128	3.704	-10,3	28.894	26.983	-6,6
a prezzi 2011	3.967	3.100	-21,9	29.496	24.005	-18,6
di cui Ocm unica (3)						
a prezzi correnti	662	542	-18,2	4.635	3.797	-18,1
a prezzi 2011	636	454	-28,7	4.732	3.372	-28,7
Secondo pilastro						
a prezzi correnti	2.830	3.000	6,0	17.643	20.859	18,2
a prezzi 2011	2.720	2.510	-7,7	17.943	18.534	3,3
di cui da fonte comunitaria						
a prezzi correnti	1.441	1.500	4,1	8.986	10.430	16,1
a prezzi 2011	1.385	1.255	-9,4	9.139	9.267	1,4
di cui di fonte nazionale (4)						
a prezzi correnti	1.388	1.500	8,0	8.657	10.430	20,5
a prezzi 2011	1.335	1.255	-6,0	8.804	9.267	5,3
Totale Pac						
(solo fonte comunitaria)						
a prezzi correnti	6.231	5.746	-7,8	42.516	41.210	-3,1
a prezzi 2011	5.989	4.808	-19,7	43.366	36.644	-15,5
Totale Pac						
(incl. cofinanziamento nazionale)						
a prezzi correnti	7.620	7.246	-4,9	51.173	51.640	0,9
a prezzi 2011	7.324	6.063	-17,2	52.170	45.911	-12,0

(1) Il massimale 2007-2013 a prezzi correnti è calcolato moltiplicando per 7 il valore a prezzi correnti del 2013.

(2) I valori a prezzi costanti sono calcolati applicando un deflatore pari al 2% l'anno.

(3) Risorse calcolate applicando al fabbisogno totale stimato dalla Commissione per l'Ocm unica la percentuale di cui ha beneficiato l'Italia tra il 2007 e il 2011. Le risorse per il 2020 sono calcolate come media del totale 2014-2020.

(4) Per la nuova programmazione il tasso di cofinanziamento medio è pari al 50%, leggermente superiore a quello applicato nel periodo precedente.

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea

¹⁸ Decisione della Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014, con la quale è stato approvato il riparto delle risorse finanziarie per lo sviluppo rurale tra le Regioni.

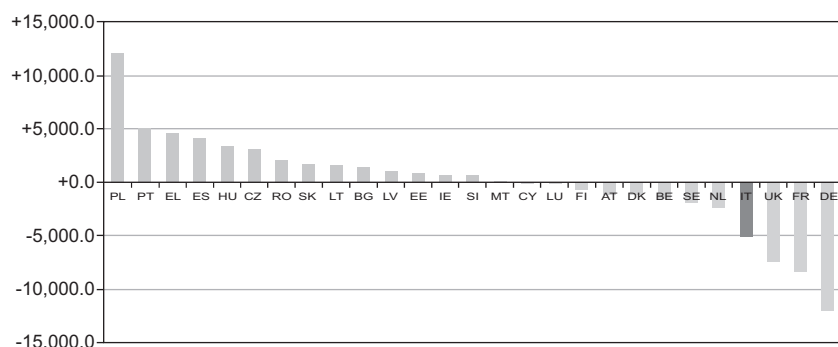
La visione d'insieme offerta dalla tabella conferma e precisa le dinamiche indicate nelle pagine precedenti: per l'Italia c'è una riduzione di risorse del I pilastro, significativa ma certamente sostenibile (specie rispetto a quanto si era inizialmente paventato), in buona misura compensata da un aumento dei fondi per il II pilastro. In definitiva, dunque, il nostro Paese potrà contare su di una disponibilità complessiva di risorse di tutto rilievo, pari a oltre 50 miliardi in sette anni, con una tenuta in valori correnti e una riduzione in termini reali valutabile nel 12%, in ragione dell'inflazione stimata.

1.4 Il saldo netto e la posizione dell'Italia

La posizione degli Stati membri nei negoziati sul bilancio comunitario è sempre stata fortemente condizionata dal cosiddetto “saldo netto”, ossia dalla differenza tra la spesa Ue che il Paese riceve attraverso le politiche comuni e il suo contributo alle casse comunitarie. Più in particolare, sia pure con importanti eccezioni che riguardano proprio la Pac, il segno dei saldi parziali rispetto alle diverse rubriche di bilancio spesso spiega la posizione favorevole o contraria degli Stati membri rispetto alle politiche che sono da esse finanziate (De Filippis e Sardone, 2010; De Filippis *et al.*, 2013).

Rispetto al bilancio complessivo, tutti più importanti Stati membri sono contributori netti (ossia con un saldo netto negativo); il che non sorprende, trattandosi prevalentemente dei Paesi più ricchi, su cui è comprensibile che ricada maggiormente l'onere redistributivo di molte azioni messe in atto dalla Comunità (figura 1.4). L'Italia rappresenta il quarto contributore netto nel 2012 con una contribuzione pari a 5 miliardi di euro (prezzi correnti).

Figura 1.4 - Saldo netto totale per stato membro al 2012 (milioni di euro; prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea

Molto diversa è la composizione dei saldi per rubriche, ovvero il segno dei saldi netti parziali: ad esempio, alcuni Paesi come l'Italia, perdono su tutte le rubriche, ma su alcune più che su altre, mentre la Francia ha un saldo netto addirittura positivo sulla Pac (tabella 1.6). L'accordo sul Qfp e le conseguenti allocazioni delle risorse per Stato membro hanno portato a significative modifiche nel segno e nella dimensione dei saldi netti totali e parziali.

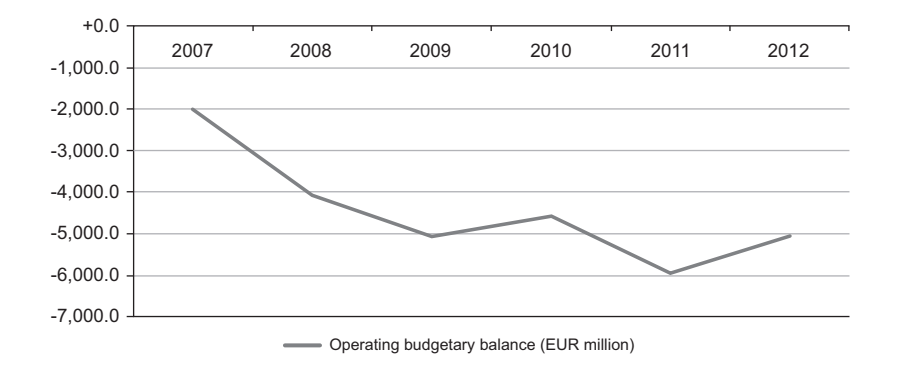
Tabella 1.6 - Variazioni dei saldi medi annui con il Qfp 2014-2020

	Qfp 2007/2013 Saldo medio annuo		Qfp 2014/2020 Saldo medio annuo	
	% su Rnl	Valori a prezzi 2011	% su Rnl	Valori a prezzi 2011
Germania	-0,32	-8,4	-0,38	-10,6
Francia	-0,25	-5,1	-0,33	-7,3
Italia	-0,28	-4,5	-0,23	-3,8
Regno Unito	-0,20	-3,8	-0,33	-6,5
Paesi Bassi	-0,32	-1,9	-0,39	-2,6
Belgio	-0,34	-1,3	-0,19	-0,8
Svezia	-0,28	-1,0	-0,33	-1,4
Danimarca	-0,30	-0,7	-0,31	-0,8
Austria	-0,20	-0,6	-0,26	-0,8
Finlandia	-0,22	-0,4	-0,26	-0,5

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Nel caso dell'Italia (figura 1.5), la posizione di contributore netto è andata peggiorando nel tempo, con un saldo negativo che è cresciuto soprattutto a partire dal 2007, fino a porre il nostro Paese al primo posto in termini di percentuale di Rnl (De Filippis e Sardone, 2010; Corte dei Conti, 2012).

Figura 1.5 - Saldo netto totale dell'Italia. Esercizi finanziari 2007-2012 (*milioni di euro; prezzi correnti*)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea

Va detto, tuttavia, che la posizione italiana nell'ultimo Qfp registra un miglioramento del saldo netto complessivo (unico caso insieme al Belgio tra i contributori storici), a seguito di una combinazione di diversi fattori: la generale contrazione del contributo degli Stati membri al bilancio comunitario, che ha generato un risparmio vero e proprio per il Paese; il peggioramento del nostro Rnl che ha determinato una riduzione della quota di contributo; una serie di iniezioni di risorse su rubriche specifiche, che hanno modificato il saldo parziale per l'Italia¹⁹. Tutti questi effetti, in parte frutto di meccanismi contabili, in parte frutto della negoziazione politica, hanno portato la contribuzione netta annua dell'Italia a collocarsi a circa 3,8 miliardi di euro, con una riduzione pari a circa 700 milioni di euro in media tra il vecchio ed il nuovo periodo di programmazione: un risultato decisamente positivo, considerando che nel 2011 il saldo negativo aveva toccato un minimo storico di oltre 6 miliardi di euro.

¹⁹ Si tratta della distribuzione del meccanismo della convergenza esterna su 6 anni anziché quattro; un aumento di risorse di circa 1.500 milioni di euro (prezzi 2011) a favore delle politiche di sviluppo rurale e un aumento di risorse pari a circa 500 milioni (prezzi 2011) per la politica di coesione (Pierangeli, 2013).

2. IL PERCORSO, GLI OBIETTIVI E L'ARCHITETTURA DELLA PAC

2.1 IL PERCORSO DELLA RIFORMA DELLA PAC E GLI OBIETTIVI DICHIARATI

Negli ultimi 20 anni la Pac ha subito ben 5 riforme (tabella 2.1) che hanno progressivamente e profondamente modificato l'impianto originario basato sui prezzi minimi garantiti e sulla protezione alle frontiere, verso un modello di sostegno disaccoppiato dalla produzione (Pupo D'Andrea, 2014a).

Tabella 2.1 - Le tappe della riforma della Pac

1992	Riforma Mac Sharry
1999	Agenda 2000
2003	Riforma Fischler
2009	<i>Health Check</i>
2013	Riforma 2014-2020 - <i>Europe 2020</i>

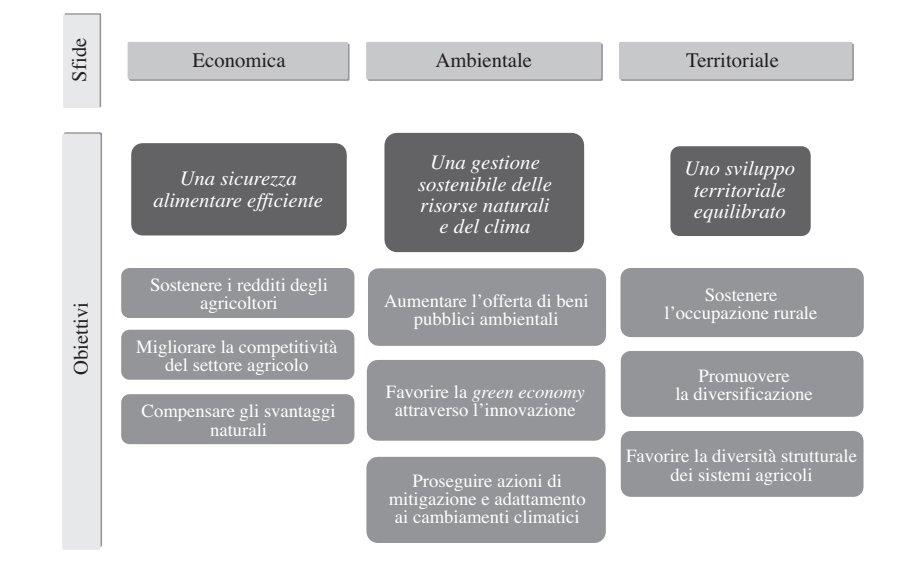
L'avvio ufficiale del dibattito politico e istituzionale sugli assetti da dare alla Pac dopo il 2013 si è avuto con la pubblicazione della comunicazione “La Pac verso il 2020” (Commissione Europea, 2010). Tale documento raccoglieva i risultati di un lungo dibattito sul futuro della Pac innescato dalla revisione di metà percorso della riforma Fischler (l'*Health Check*), e successivamente stimolato dalla stessa Commissione europea con la consultazione pubblica lanciata nell'aprile 2010, culminata con la conferenza di luglio dello stesso anno, per raccogliere idee e conoscere le aspettative di *stakeholders*, cittadini e studiosi su obiettivi e strumenti della futura Pac.

La Comunicazione della Commissione individuava tre sfide: economica, ambientale e territoriale, alle quali corrispondono altrettanti obiettivi politici (figura 2.1).

Il primo obiettivo è quello della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare in quantità e qualità; una produzione alimentare efficiente richiede interventi a sostegno dei redditi agricoli, della compensazione nelle zone con vincoli naturali, del rafforzamento della competitività dell'agricoltura e del suo ruolo nella filiera alimentare.

Questo capitolo è stato redatto da Maria Rosaria Pupo D'Andrea, dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea), e da Fabrizio De Filippis, dell'Università degli studi Roma Tre.

Figura 2.1 - Gli obiettivi della riforma della Pac 2014-2020



Il secondo obiettivo è quello della gestione sostenibile delle risorse naturali e del clima da raggiungere attraverso una maggiore offerta di beni pubblici ambientali, l'adozione di innovazioni in favore della *green economy*, la lotta al cambiamento climatico con interventi di adattamento e mitigazione.

Il terzo obiettivo, infine, fa riferimento allo sviluppo territoriale equilibrato da raggiungere sostenendo l'occupazione rurale, promuovendo la diversificazione e favorendo la diversità strutturale dei sistemi agricoli europei.

Tutti e tre gli obiettivi rendono necessario un adeguamento degli strumenti della Pac per migliorare la competitività del settore agricolo e la sua sostenibilità ed efficacia nel lungo periodo (Commissione Europea, 2013b).

Nella Comunicazione si affida il perseguimento di questi obiettivi all'architettura classica dei due pilastri della Pac, nel cui ambito si prevede una ridefinizione degli strumenti a disposizione. Per quel che riguarda il primo pilastro, si propone di agire su due fronti: da un lato, la profonda revisione del regime dei pagamenti diretti; dall'altro, un adeguamento degli interventi di mercato per semplificare e razionalizzare alcune misure esistenti e per migliorare il funzionamento della filiera alimentare. Riguardo al secondo pilastro, si propone di rivedere la politica di sviluppo rurale per renderne più efficaci i meccanismi di attuazione, rafforzare la coerenza con le altre politiche dell'Unione, prevedere al suo interno l'avvio di strumenti per la gestione dei rischi e per impostare una politica della qualità.

La Comunicazione presentava tre opzioni di riforma: l'opzione "aggiustamento" prevedeva il mantenimento dello *status quo* con qualche adeguamento sul fronte della ripartizione dei pagamenti diretti tra Stati membri. L'opzione "integrazione" – quella intermedia e preferita – prevedeva, oltre la redistribuzione del sostegno del primo pilastro tra Paesi e beneficiari, una profonda riformulazione del sistema dei pagamenti diretti verso una maggiore sostenibilità ambientale, economica e sociale. La terza opzione, "re-focus", proponeva un graduale abbandono dei pagamenti diretti e delle misure di mercato, concentrando tutto lo sforzo finanziario su politiche connesse all'ambiente e al cambiamento climatico.

Il documento della Commissione era piuttosto ambizioso sul fronte delle sfide e degli obiettivi, facendo proprie le novità emerse nel dibattito che lo aveva preceduto in termini di remunerazione di beni pubblici, *greening*, equa distribuzione delle risorse finanziarie, efficacia ed efficienza dell'intervento. Esso tuttavia non mostrava lo stesso coraggio sul fronte degli strumenti proposti, influenzati soprattutto dalla preoccupazione di giustificare il sostegno agli occhi dei contribuenti e dunque finalizzati più alla sua redistribuzione che a migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Alla presentazione della Comunicazione è seguita, nell'ottobre 2011, la pubblicazione di un articolato pacchetto di proposte di regolamento accompagnato da una valutazione d'impatto che mette a confronto i tre scenari di riforma rispetto agli obiettivi prefissati. Le proposte di regolamento (Commissione Europea, 2011d) riguardano:

- a) il sistema pagamenti diretti per il 2014-2020;
- b) le modifiche da apportare al sistema dei pagamenti diretti per il 2013;
- c) l'Ocm unica;
- d) l'inclusione del sostegno ai viticoltori nel regime di pagamento unico;
- d) il sostegno allo sviluppo rurale;
- e) il regolamento orizzontale (finanziamento, gestione e monitoraggio della Pac);
- f) la fissazione di aiuti e restrizioni connessi ai mercati.

Le proposte legislative sulla Pac si inserivano nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020 presentato a giugno dello stesso anno (Commissione Europea, 2011c), in cui si prevedeva una spesa agricola stabile a prezzi correnti ma decrescente a prezzi costanti (2011), con un declino del suo peso rispetto alle altre politiche comunitarie.

Sulla base dei risultati delle valutazioni di impatto, le proposte legislative sposavano, come si è detto, l'opzione intermedia di "integrazione". Per quel che riguarda i pagamenti diretti, si proponeva una redistribuzione graduale e parziale tra Stati membri e la loro piena convergenza (livellamento) tra aziende all'interno di ciascun Paese, da assicurare entro il 2019. Inoltre, le proposte

avanzavano l'idea di scomporre il pagamento unico aziendale in più componenti, ognuna delle quali preposta al raggiungimento di uno specifico obiettivo o alla remunerazione di un particolare *status* o comportamento.

Alla presentazione delle proposte sono seguiti oltre due anni di trattative tra Consiglio, Parlamento e Commissione europea. Come vedremo nel paragrafo successivo, questa riforma rappresenta il debutto del Parlamento europeo nella nuova veste di codecisore in materia agricola, accanto al Consiglio. I negoziati sono giunti a conclusione con due accordi separati: uno, del 26 giugno 2013, ha riguardato l'impianto della Pac e la struttura dei pagamenti diretti; l'altro, raggiunto il 24 settembre dello stesso anno, ha integrato l'accordo di giugno con gli elementi finanziari, inseriti nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Dopo l'approvazione dell'accordo complessivo in seno al Comitato Speciale Agricoltura del Consiglio (7 ottobre) e al Parlamento europeo (20 novembre), la riforma della Pac è stata formalmente adottata con la pubblicazione dei relativi regolamenti il 17 dicembre 2013.

2.2 LA PRIMA VOLTA DELLA CODECISIONE

Due aspetti hanno caratterizzato la riforma della Pac appena conclusa: l'intrecciarsi del suo cammino con le più generali decisioni sulle prospettive finanziarie 2014-2020 e il ruolo del Parlamento Europeo nel processo decisionale.

Sul primo punto ci si è ampiamente soffermati nel capitolo 1, al quale si rimanda. Vale però la pena ricordare il ruolo del documento di programmazione pluriennale dell'Ue nella riforma della Pac; non solo quello, per così dire, istituzionale, legato all'entità del finanziamento della rubrica 2 del bilancio, quanto piuttosto per il fatto che esso sia entrato nel merito del funzionamento della Pac, indicata come una delle poche vere politiche comuni dell'Ue, alla quale viene affidato il compito di finanziare la gestione sostenibile delle risorse naturali, di favorire le azioni per il clima e di sostenere uno sviluppo territoriale bilanciato. Infatti, la Comunicazione *A budget for Europe 2020* (Commissione Europea, 2011c) contiene proposte in merito al meccanismo della convergenza per il riequilibrio del livello di sostegno agricolo garantito ai Paesi, al *greening* dei pagamenti diretti, al *capping*, alla flessibilità tra pilastri. Di questi, solo il *greening* ha una certa attinenza con l'obiettivo della "crescita sostenibile", mentre convergenza e *capping* fanno riferimento a criteri distributivi interni alla politica (Pupo D'Andrea, 2011). L'aver inserito questi elementi nel documento di programmazione finanziaria ha condizionato i relativi negoziati che, come si è detto, sono rimasti fuori dall'accordo politico sulla riforma della Pac del 26 giugno 2013, e hanno formato oggetto del successivo accordo sul quadro finanziario pluriennale.

Tabella 2.2 - Le tappe dell'approvazione della riforma della Pac 2014-2020

3 marzo 2010	Documento <i>Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva</i>
12 aprile 2010	Lancio della consultazione pubblica sul futuro della Pac da parte del Commissario Ciolos
16 giugno 2010	Adozione della Strategia <i>Europa 2020</i> da parte del Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo
8 luglio 2010	Risoluzione di iniziativa del Parlamento europeo sul futuro della Pac dopo il 2013 (Relazione Lyon)
19-20 luglio 2010	Conferenza europea a Bruxelles sul futuro della Pac
19 ottobre 2010	Primi orientamenti della Commissione sul futuro delle politiche comunitarie e sul bilancio 2014-2020, con la Comunicazione <i>Revisione del bilancio dell'Unione europea</i> , Com 2010(700) def.
18 novembre 2010	Comunicazione della Commissione <i>La politica agricola comune verso il 2020</i> , Com 2010(672) def.
25 maggio 2011	Approvazione della relazione sulla nuova Pac da parte della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo (Rapporto Dess)
22-23 giugno 2011	Approvazione della relazione sulla nuova Pac da parte del Parlamento europeo in seduta plenaria
29 giugno 2011	Proposte legislative sul Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) 2014-2020, <i>A Budget for Europe 2020</i>
12 ottobre 2011	Proposte legislative sulla nuova Pac
18-19 giugno 2012	Presentazione da parte della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo del progetto di relazione sulle proposte legislative
7-8 febbraio 2013	Accordo politico in seno al Consiglio sul Qfp 2014-2020
13 marzo 2013	Approvazione della posizione del Parlamento europeo sulla nuova Pac e dei relativi mandati alla Commissione Agricoltura per l'avvio dei negoziati interistituzionali
13 marzo 2013	Risoluzione del Parlamento europeo che respinge l'accordo sul Qfp 2014-2020 raggiunto nel Consiglio Ue il 7-8 febbraio 2013
18-19 marzo 2013	Accordo politico in seno al Consiglio sul pacchetto di riforma della Pac
11 aprile 2013	Avvio dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulla riforma della Pac
26 giugno 2013	Accordo politico tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulla riforma della Pac
28 giugno 2013	Accordo politico tra Consiglio e Parlamento europeo sul Qfp 2014-2020
3 luglio 2013	Risoluzione del Parlamento europeo che accoglie l'accordo sul Qfp 2014-2020 del 28 giugno 2013
24 settembre 2013	Accordo politico tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulla riforma della Pac, compresi i relativi aspetti finanziari inclusi nel Qfp 2014-2020
30 settembre 2013	Approvazione in seno alla Commissione Agricoltura del Parlamento europeo dell'accordo politico raggiunto il 24 settembre 2013
7 ottobre 2013	Approvazione in seno al Comitato Speciale Agricoltura del Consiglio dell'accordo politico raggiunto il 24 settembre 2013
19 novembre 2013	Approvazione del Parlamento europeo del progetto di regolamento del Consiglio sul Qfp 2014-2020
20 novembre 2013	Approvazione in prima lettura della posizione del Parlamento europeo sulle proposte di regolamento di riforma della Pac
2 dicembre 2013	Approvazione del Reg. (Ue) n.1311/2013 del Consiglio sul Qfp 2014-2020
17 dicembre 2013	Approvazione del pacchetto di regolamenti sulla riforma della Pac 2014-2020

Fonte: Mipaaf

Riguardo alla co-decisione, si deve ricordare che il Trattato di Lisbona ha esteso la procedura legislativa ordinaria al settore agricolo (De Filippis, 2012), con il conseguente ampliamento del ruolo del Parlamento Europeo co-legislatore, con pari poteri accanto al Consiglio, in materia di agricoltura (Carrubba, 2011). I negoziati sulla Pac si sono così snodati attraverso negoziati a tre, i cosiddetti “triloghi”, rivolti a preparare e facilitare l’adozione delle proposte legislative¹.

Per quel che riguarda il Parlamento europeo, un ruolo di primissimo piano è stato assunto dalla Commissione agricoltura (Comagri) che ha condotto le trattative sulla riforma della Pac sulla base del mandato negoziale affidatole dall’Assemblea. In questo quadro, a partire dalle relazioni presentate dai relatori sui progetti di regolamento² fino ad arrivare ai negoziati a tre, la Comagri ha cercato di imprimere la propria visione ai negoziati sulla Pac, e in questa azione è stata in alcuni casi appoggiata, in altri frenata, dallo stesso Parlamento europeo, chiamato comunque a votare in assemblea plenaria gli accordi raggiunti in seno alla Comagri.

In linea di massima, le proposte espresse dal Parlamento europeo confermano la struttura dei pagamenti diretti del primo pilastro della Pac proposta dalla Commissione, ma ne riducono gli effetti redistributivi grazie ad una maggiore flessibilità concessa agli Stati membri nei tempi e nelle modalità di applicazione dei principali cambiamenti previsti. Generalmente più vicine alla proposta della Commissione sono state invece le posizioni espresse dal Consiglio.

I punti che hanno richiesto un maggiore sforzo di intermediazione tra le tre istituzioni hanno riguardato la definizione di agricoltore attivo, la convergenza interna, i pagamenti verdi, gli altri aiuti del pacchetto e il *capping*. In tutti questi casi l’intervento del Parlamento europeo è stato determinante nell’orientare la decisione finale, spesso su un binario diverso da quello inizialmente proposto dalla Commissione.

Per quel che riguarda l’agricoltore attivo, si deve al Parlamento europeo l’introduzione della *black list*, cioè della lista di soggetti da escludere dalla platea di beneficiari dei pagamenti diretti, con possibilità per gli Stati membri di integrare tale elenco.

Riguardo alla convergenza, il Parlamento europeo, in sintonia con la presidenza di turno del Consiglio, ha contribuito non poco a mitigarne l’impatto redistributivo rispetto a quanto proposto dalla Commissione. La decisione finale,

¹ Ai triloghi hanno partecipato il Comitato Speciale Agricoltura, presieduto dal presidente del Consiglio agricolo e dal suo staff, che rappresenta il Consiglio Ue, il presidente della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo (Comagri), il relatore e i relatori ombra, che rappresentano il Parlamento europeo, il Direttore Generale della Commissione agricoltura o il Direttore Generale aggiunto incaricato della materia e il suo staff, per la Commissione europea.

² I relatori sono stati i seguenti: Luis Capoulas Santos per il progetto di regolamento sui pagamenti diretti e per quello sullo sviluppo rurale; Michel Dantin per l’Ocm unica; Giovanni La Via per quello sul regolamento orizzontale; Herbert Dorfmann per l’integrazione del settore vitivinicolo nei pagamenti diretti.

che ha dato vita al modello di convergenza irlandese, infatti, prevede che il valore dei titoli possa convergere verso un valore uniforme a livello nazionale o regionale senza necessariamente arrivare al pieno livellamento, con l'aggiunta di un meccanismo che limita la riduzione degli aiuti più alti e garantisce il raggiungimento di un livello minimo per quelli più bassi.

Sul fronte del *greening*, è stato il Parlamento europeo a chiedere di innalzare le soglie di esenzione delle aziende dalle pratiche verdi e a proporre una serie di modifiche tese a escludere le aziende con particolari usi del suolo dalle pratiche relative alla diversificazione e al mantenimento delle aree di interesse ecologico (ad esempio il riso e le colture permanenti). Ancora, si deve al Parlamento europeo l'opzione data agli Stati membri di calcolare i pagamenti verdi come una percentuale del pagamento di base di ciascun agricoltore e la possibilità offerta a una serie di soggetti di percepire il pagamento ecologico senza ulteriori obblighi (escludendo, però, la possibilità di doppio finanziamento): le aziende biologiche, i beneficiari delle misure agro-ambientali in favore del clima nel II pilastro, le aziende situate nelle aree Natura 2000 e quelle che partecipano a regimi nazionali o regionali di certificazione ambientale con effetti equivalenti a quelli delle pratiche verdi.

Per quel che riguarda gli altri pagamenti, il Parlamento europeo ha proposto un aiuto simile al pagamento redistributivo successivamente inserito nella riforma su richiesta della Francia, così come ha proposto di rendere facoltativo l'aiuto per i piccoli agricoltori e ha chiesto di aumentare il massimale di bilancio da usare per i pagamenti accoppiati.

Il Parlamento europeo, infine, si è espresso a favore dell'obbligatorietà di un meccanismo di riduzione degli aiuti oltre un certo livello e della fissazione di un aiuto massimo ad azienda. Il compromesso finale è stato raggiunto su una forma obbligatoria di riduzione degli aiuti, che gli Stati membri possono inasprire fino a farle assumere la forma di un vero e proprio *capping*, cioè di un tetto agli aiuti.

Malgrado i numerosi passaggi negoziali che ne hanno caratterizzato il percorso, la procedura di co-decisione, in definitiva, ha ben funzionato e la riforma della Pac è stata approvata in prima lettura. Resta comunque il fatto che i tempi delle trattative, anche per via dei difficili negoziati sul fronte del Quadro Finanziario pluriennale, si sono allungati oltre le aspettative, obbligando a rimandare di un anno l'entrata in vigore della nuova Pac e a prevedere misure transitorie per il 2014.

2.3 L'IMPIANTO E GLI STRUMENTI DELLA NUOVA PAC

Nonostante le numerose e non marginali modifiche apportate nel corso dei negoziati, l'impianto della riforma approvata nel dicembre 2013 rispecchia

quello della proposta legislativa dell'ottobre 2011. La struttura della Pac resta quella dei due pilastri con il primo che riguarda i pagamenti diretti e le misure di mercato e il secondo che riguarda la politica di sviluppo rurale. Nonostante le enunciazioni di principio volte a demarcare questa distinzione, sono numerosi i canali di possibili trasferimenti di risorse dall'uno all'altro pilastro e anche le misure a cavallo tra i due – dal *greening* al pagamento per le aree con svantaggi specifici, passando per i giovani agricoltori – che comportano rischi di sovrapposizione. Inoltre la riforma ha reso più labili gli ambiti di pertinenza dei due pilastri, spostando dal primo al secondo una classica misura di stabilizzazione dei mercati, quale la gestione del rischio³. La riforma, dunque, non risolve, ma aggrava il problema della sovrapposizione tra pilastri che non trovano altra differenziazione se non il tipo di programmazione (annuale/pluriennale) e la presenza o meno del cofinanziamento nazionale (Pupo D'Andrea, 2010).

Dal punto di vista finanziario, la riforma può essere considerata un passaggio di rottura con il passato, in quanto ha stravolto gli equilibri su cui avevano poggiato le riforme precedenti, avvenute tutte in presenza di un sostanziale congelamento della distribuzione delle risorse finanziarie tra Paesi e tra pilastri. La Pac 2014-2020 poggia invece su un nuovo assetto distributivo del primo pilastro, che vede alcuni Paesi, tra i quali l'Italia, cedere risorse in favore di altri; ma soprattutto, come anticipato, introduce il principio della flessibilità tra pilastri, in base al quale ciascuno Stato membro può decidere di spostare stabilmente risorse finanziarie dai pagamenti diretti allo sviluppo rurale o viceversa, a seconda delle proprie esigenze, superando il meccanismo della modulazione obbligatoria che in passato regolava il travaso di risorse dal primo al secondo pilastro.

Il pacchetto legislativo sulla nuova Pac comprende sei regolamenti:

1. Regolamento (Ue) n.1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e che abroga il regolamento (Ce) n.1698/2005 del Consiglio;
2. Regolamento (Ue) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (Cee) n.352/78, (Ce) n.165/94, (Ce) n.2799/98, (Ce) n.814/2000, (Ce) n.1290/2005 e (Ce) n.485/2008;
3. Regolamento (Ue) n.1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori

³ Restano invece di pertinenza dell'Ocm unica le disposizioni settoriali sulla gestione dei rischi nel settore vitivinicolo e la prevenzione e gestione delle crisi nel settore ortofrutticolo.

nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (Ce) n.637/2008 del Consiglio e il regolamento (Ce) n.73/2009 del Consiglio;

4. Regolamento (Ue) n.1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (Cee) n.922/72, (Cee) n.234/79, (Ce) n.1037/2001 e (Ce) n.1234/2007 del Consiglio;
5. Regolamento (Ue) n.1309/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020) e che abroga il regolamento (Ce) n.1927/2006;
6. Regolamento (Ue) n.1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), modifica il regolamento (Ue) n.1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (Ce) n.73/2009 del Consiglio e i regolamenti (Ue) n.1307/2013, (Ue) n.1306/2013 e (Ue) n.1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014.

I primi quattro regolamenti riguardano l'impianto della Pac per il periodo 2015-2020; il quinto riguarda il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, uno strumento di sostegno transitorio agli agricoltori espulsi dal mercato del lavoro come conseguenza delle modifiche strutturali intervenute nel commercio mondiale a seguito della globalizzazione; il sesto regolamento, infine, riguarda le misure transitorie per il 2014 resesi necessarie a seguito dello slittamento al 2015 dell'applicazione della riforma della Pac.

I quattro regolamenti di base confermano la struttura della Pac e del suo finanziamento.

Il regolamento orizzontale raggruppa le disposizioni comuni ai due pilastri che affiancano le questioni finanziarie. In particolare, in esso confluiscono le norme sul sistema di consulenza aziendale, sul sistema integrato di gestione e controllo e sulla condizionalità. Quest'ultima, anche in funzione dell'introduzione del *greening*, è stata alleggerita di alcuni obblighi non pertinenti all'azienda, prevedendo un unico elenco di requisiti raggruppati per settori e temi⁴.

⁴ I settori di riferimento sono tre e in ciascuno di essi sono individuati dei temi di riferimento (allegato II al Regolamento 1306/2013):

- a) ambiente, cambiamenti climatici e buone condizioni agronomiche del terreno (acque; suolo e *stock* di carbonio; biodiversità; livello minimo di mantenimento dei paesaggi);
- b) sanità pubblica, salute degli animali e delle piante (sicurezza alimentare; identificazione e registrazione degli animali; malattie degli animali; prodotti fitosanitari);
- c) benessere degli animali.

Tanto le misure del primo quanto del secondo pilastro saranno assoggettate al quadro comune di monitoraggio e valutazione della Pac che, con la riforma, è esteso fino a comprendere i pagamenti diretti e le misure di mercato. Tali valutazioni sono effettuate rispetto a tre obiettivi (art.110 del Regolamento 1306/2013):

- a) una produzione alimentare redditizia, con particolare attenzione per il reddito agricolo, la produttività agricola e la stabilità dei prezzi;
- b) una gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, con particolare attenzione per le emissioni di gas serra, la biodiversità, il suolo e le acque;
- c) uno sviluppo territoriale equilibrato, con particolare attenzione per l'occupazione rurale, la crescita e la povertà nelle zone rurali.

La valutazione delle misure del primo pilastro si baserà sulle informazioni fornite dagli Stati membri e su quelle desunte dalla Rica (Rete d'informazione contabile agricola) e dall'Eurostat. Entro il 31 dicembre 2018 la Commissione presenterà una prima relazione sull'applicazione del monitoraggio e della valutazione a cui seguirà una seconda relazione entro la fine del 2021.

2.4 IL SISTEMA DEI PAGAMENTI DIRETTI

Il regolamento 1307/2013 sui pagamenti diretti disegna un nuovo sistema di aiuti che, dal 1° gennaio 2015, sostituirà il regime di pagamento unico.

La riforma tende a eliminare le posizioni di rendita create dal disaccoppiamento degli aiuti e a concentrare i pagamenti diretti sui soggetti per i quali l'attività agricola ha un ruolo rilevante nel contesto delle proprie attività economiche complessive e/o la cui attività principale consista nell'esercizio dell'attività agricola. Il pagamento unico introdotto dalla riforma Fischler del 2003 lascia così il posto a un nuovo e più articolato sistema di pagamenti diretti indirizzati a remunerare taluni comportamenti degli agricoltori (il soddisfacimento delle pratiche obbligatorie del *greening*) o particolari *status* (essere giovani o trovarsi in aree con vincoli naturali). L'obiettivo è un sostegno più selettivo, con aiuti maggiormente orientati al risultato (*targeted*) e più equamente distribuito tra settori e territori. Si tratta di un passaggio importante, perché rappresenta il primo tentativo di legare parte dei pagamenti diretti alla remunerazione di beni e servizi pubblici, un obiettivo che ha fortemente caratterizzato il dibattito precedente alla presentazione delle proposte di riforma.

I pagamenti del pacchetto si distinguono in obbligatori e facoltativi. I primi devono essere necessariamente attivati, i secondi possono essere adottati a scelta dello Stato membro. Ogni pagamento è finanziato attraverso una quota del massimale nazionale fissato per ciascun Paese nell'allegato II del Regolamento 1307/2013 (tabella 2.3).

Tabella 2.3 – Sistema dei pagamenti diretti della Pac 2014-2020

Pagamenti	Obbligatorietà	% massimale nazionale
Pagamento di base	Sì	Residuale (quanto resta dopo aver finanziato gli altri aiuti)
Pagamento verde	Sì	30%
Pagamento ai giovani agricoltori	Sì	Fino al 2%
Pagamento ridistributivo	No	Max 30%
Pagamento per le aree con vincoli naturali	No	Max 5%
Pagamenti accoppiati facoltativi	No	Da 8% a 15%
Regime per i piccoli agricoltori	No	Max 10%

Una conferma della Pac 2014-2020 è l’ampia flessibilità lasciata agli Stati membri nell’adattare la Pac ai propri territori e alle proprie strategie. Si tratta, infatti, di un percorso già avviato con la riforma Fischler e poi ulteriormente consolidato con l’*Health Check*. Si ricorda, come proprio con la riforma del 2003 agli Stati membri sia stata data la possibilità di scegliere in merito all’adozione e alle modalità d’uso di alcuni aiuti e all’applicazione di un modello di aiuto regionalizzato (Inea, 2006). Rispetto al passato, in cui i Paesi erano chiamati a svolgere un mero ruolo di erogazione e di controllo di pagamenti fissati a Bruxelles, le recenti riforme permettono a ciascuno Stato membro di “personalizzare” la Pac, adattandola alle esigenze della propria agricoltura: tale adattamento può avvenire non solo scegliendo quali aiuti attivare, quante risorse dedicarvi, i criteri di ammissibilità e l’ammontare degli aiuti unitari; ma anche definendo la platea dei beneficiari (gli agricoltori attivi), nonché le modalità e l’intensità del processo di redistribuzione del sostegno sul proprio territorio (regionalizzazione e convergenza del pagamento di base) e l’ammontare di risorse di cui dotare i due pilastri (la flessibilità tra pilastri).

2.5 TRASFERIMENTO DI FONDI FRA PILASTRI

L’articolo 14 del Regolamento 1307/2013 stabilisce che gli Stati membri possono trasferire al fondo che finanzia il secondo pilastro (Feasr) fino al 15% del massimale nazionale destinato ai pagamenti diretti (Feaga), senza che ciò comporti un obbligo di cofinanziamento nazionale. Tale decisione ha effetti a partire dall’anno civile successivo a quello in cui essa è presa. Se effettuata entro il 31 dicembre 2013 tale decisione riguarda gli anni dal 2014 al 2019; se presa entro il 1° agosto 2014, essa riguarda gli anni dal 2015 al 2019. La percentuale di trasferimento può variare negli anni. Uno Stato membro può rivedere le proprie decisioni con effetto a partire dal 2018 da comunicare entro il

1° agosto 2017, ma tale decisione non può comunque riguardare una diminuzione della percentuale di risorse trasferite.

Gli Stati membri che non trasferiscono fondi dal primo al secondo pilastro possono operare il trasferimento in senso inverso, spostando fino al 15% dei fondi dal secondo al primo pilastro. I 12 Paesi con un aiuto medio a ettaro inferiore alla media Ue (Bulgaria, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Regno Unito) possono trasferire al Feaga fino al 25% dei fondi Feasr. Se la decisione è stata presa entro il 31 dicembre 2013 il trasferimento esplica i suoi effetti sul Feasr per gli anni dal 2015 al 2020. Se posticipata al 1° agosto 2014, il trasferimento riguarderà gli importi Feasr 2016-2020. Anche in questo caso le percentuali di trasferimento non devono essere necessariamente uguali per tutti gli anni. Le decisioni possono essere riviste con una notifica alla Commissione entro il 1° agosto 2017 e riguarderanno gli anni finanziari 2019 e 2020. In caso di revisione, essa non può comportare un aumento delle percentuali notificate alla Commissione.

Quello della flessibilità tra pilastri è forse il risultato meno “atteso” dei negoziati, ma che si inserisce nella logica ridistributiva che in qualche modo connota questa riforma della Pac. L'elemento più innovativo, a ben guardare, non è tanto quello del trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro, che in forma indiretta era già previsto dalla modulazione obbligatoria introdotta dalla riforma Fischler, e prima ancora dalla modulazione volontaria di Agenda 2000, quanto quello del travaso di fondi dallo sviluppo rurale ai pagamenti diretti, pensato inizialmente solo in favore dei Paesi di nuova adesione più penalizzati dalla dotazione per il primo pilastro in rapporto alla loro superficie agricola, e poi esteso a tutti gli Stati membri. Si tratta di uno strumento con effetti piuttosto interessanti, perché agisce a valle della distribuzione di risorse finanziarie tra pilastri e tra Stati membri già decisa a seguito dei negoziati, ma permette a ciascun Paese di utilizzare l'ammontare di risorse a cui ha diritto ricalibrandolo tra le due politiche a seconda delle proprie strategie di sviluppo e della propria capacità di programmazione e di spesa.

3. L'AGRICOLTORE ATTIVO, LA SOGLIA MINIMA E LA DEGRESSIVITÀ

Come si è visto, uno dei principali obiettivi della nuova Pac 2014-2020 è l'erogazione di un sostegno più mirato, allo scopo di orientare i pagamenti diretti verso un'allocazione più selettiva e virtuosa.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso una nuova articolazione dei pagamenti diretti in più tipologie, che vedremo in dettaglio nei prossimi capitoli, ma soprattutto con tre strumenti di selezione e orientamento delle erogazioni agli agricoltori:

- agricoltore attivo;
- soglie minime;
- degressività e tetti aziendali (*capping*).

Si tratta di tre criteri trasversali, come tali applicabili a tutti i pagamenti diretti; non a caso, la loro formulazione giuridica è collocata nei primi articoli del Regolamento Ue 1307/2013: art.9 (*Agricoltore in attività*), art.10 (*Requisiti minimi per beneficiare di pagamenti diretti*) e art.11 (*Riduzione dei pagamenti*).

3.1 L'AGRICOLTORE ATTIVO

L'agricoltore attivo è una vera novità della Pac 2014-2020. Il suo scopo è di selezionare i beneficiari dei pagamenti diretti, in modo da ridurre il carattere indiscriminato del sostegno all'agricoltura, che è sempre stato uno dei principali difetti della vecchia Pac. Dunque, l'idea è di limitare la platea dei beneficiari ai soli agricoltori in attività (*active farmers*), escludendo gli agricoltori “non attivi”, ossia i soggetti per i quali l'agricoltura non è una parte significativa della propria attività economica e/o che da essa estraggono un reddito assimilabile ad una rendita (De Filippis, 2012).

Una volta affermato il principio, tutto si gioca sulla definizione di “agricoltore attivo”. La Commissione aveva proposto una definizione poco convincente¹,

Questo capitolo è stato redatto da Angelo Frascarelli, dell'Università di Perugia.

¹ La proposta della Commissione dell' 11.10.2011 definiva gli “agricoltori non attivi”, e come tali esclusi dal sostegno della Pac, le persone fisiche o giuridiche il cui l'importo annuo dei pagamenti diretti percepiti è inferiore al 5% dei proventi (redditi) totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente. Tale definizione era scarsamente selettiva e insoddisfacente: non ha alcun senso commisurare il grado di attività all'ammontare di aiuti e/o al loro peso sul reddito complessivo del soggetto.

basata sul livello degli aiuti percepiti piuttosto che sulle caratteristiche dei beneficiari. L'Italia e altri Paesi hanno perciò chiesto che la definizione di agricoltore attivo fosse almeno in parte demandata agli Stati membri. L'accordo del 26 giugno 2013 e il successivo Regolamento Ue 1307/2013 hanno recepito parte delle sollecitazioni per una migliore definizione dell'agricoltore attivo, portando a due importanti decisioni:

1. la definizione di una lista nera (*black list*) o lista negativa di soggetti esclusi a priori;
2. la flessibilità e sussidiarietà nell'applicazione a livello di Stati membri.

3.1.1 L'attività minima e la lista nera

Come già accadeva nella Pac precedente, il Regolamento Ue 1307/2013 prevede che non vengano concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche le cui superfici agricole siano mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e su cui non siano svolte le *attività agricole minime* fissate dallo Stato membro.

Inoltre, il Regolamento 1307/2013 (art.9, par.2) prevede l'esclusione dai pagamenti diretti dei soggetti che appartengono alla cosiddetta lista nera (*black list*): aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti.

L'individuazione di una lista nera è particolarmente importante anche perché il nuovo regime di pagamenti diretti partirà con una nuova assegnazione di titoli nel 2015, che sarà effettuata su una superficie ammissibile maggiore rispetto al passato². Il che, in assenza di vincoli, avrebbe potuto indurre alcuni soggetti del tutto estranei all'agricoltura a presentare la domanda. Pensiamo, ad esempio, a una società sportiva che gestisce un campo da golf o a una società aeroportuale che gestisce i terreni adiacenti all'aeroporto. Per evitare che questi soggetti possano diventare percettori dei pagamenti diretti, l'Ue li esclude a priori.

Sotto questo profilo, in realtà, si ribalta l'ottica e, anziché definire l'agricoltore attivo, si definisce chi non è tale. Va precisato che l'esclusione riguarda i soggetti beneficiari, non i terreni. Ad esempio, i terreni adiacenti a un aeroporto di per sé sono ammissibili (con esclusione di quelli tra le piste), ma la società aeroportuale non può essere beneficiaria dei pagamenti diretti. Se invece quegli stessi terreni sono condotti in affitto da un agricoltore che non

² Ricordiamo che i titoli del nuovo pagamento di base sostituiscono i titoli storici, che scadono il 31 dicembre 2014. La "assegnazione" dei *nuovi titoli* avverrà sulla base della domanda al 15 maggio 2015. Il numero dei titoli assegnati a ogni agricoltore nel 2015 sarà pari al numero di ettari ammissibili. Le superfici ammissibili sono: seminativi, colture permanenti legnose, prati e pascoli permanenti (vedi capitolo 4).

rientra nella *black list*, questi potrà inserirli nella Domanda Unica e percepire i pagamenti diretti.

Gli Stati membri possono ampliare la *black list* in base a criteri oggettivi e non discriminatori, ma non possono, in nessun caso, ridurre la lista fissata dal regolamento.

Le scelte dell'Italia hanno previsto l'allargamento della lista nera a quattro categorie di soggetti:

- persone fisiche e giuridiche che svolgono attività di intermediazione creditizia (banche e finanziarie);
- persone fisiche e giuridiche che svolgono attività di intermediazione commerciale (ad esempio società immobiliari);
- società per azioni, cooperative e mutue assicurazioni che svolgono attività di assicurazione e/o riassicurazione;
- Pubblica Amministrazione, fatta eccezione per gli enti che effettuano formazione e sperimentazione in campo agricolo.

L'esclusione di soggetti quali banche, assicurazioni, società immobiliari è mitigata dalla possibilità di considerare "agricoltori attivi" le società da essi partecipate. Di fatto, quindi, i risultati di queste esclusioni saranno molto limitati, in quanto in Italia esistono importanti aziende agricole controllate da banche e assicurazioni che non gestiscono l'attività agricola direttamente, ma tramite specifiche società agricole partecipate. Ben diversa è la situazione degli enti pubblici; in questo caso l'impatto sarà rilevante, poiché molte amministrazioni pubbliche (Comuni, ex-Ipab) sono proprietarie di terreni agricoli³ e attualmente sono beneficiarie della Pac. Per questi casi, si costituisce l'obbligo sostanziale di cedere in affitto i terreni, visto che la redditività della gestione diretta non è pensabile senza il sostegno della Pac. Sono fatti salvi dall'esclusione gli enti che effettuano formazione e sperimentazione in campo agricolo, quindi le aziende agricole delle Università, degli Istituti Tecnici Agrari e dei centri di ricerca.

Una persona fisica o giuridica che rientra nella lista nera è tuttavia considerata "agricoltore attivo" se fornisce prove verificabili che dimostrino una delle seguenti situazioni:

- a) l'importo annuo dei pagamenti diretti è almeno pari al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente per cui tali prove siano disponibili;

³ In Italia, secondo il Censimento dell'Agricoltura del 2010, le aziende agricole che hanno forma giuridica di amministrazioni o enti pubblici sono poco meno di un migliaio nel 2010 ma la loro incidenza sulla superficie aziendale complessiva è rilevante, in quanto sfiora il 3% ed è pari a quasi 500.000 ettari (quota Sau 1,1%). Si tratta quindi di aziende mediamente molto grandi (oltre 150 ettari di Sau) localizzate per il 43% in montagna dove gestiscono oltre 2/3 delle loro superfici. Escludere questi soggetti dagli aiuti Pac avrebbe quindi un impatto modesto nel complesso ma sicuramente marcato nelle aree montane (Arzeni, 2013).

- b) le sue attività agricole non sono insignificanti;
- c) la sua attività principale o il suo oggetto sociale è l'esercizio di un'attività agricola.

Dunque, una società immobiliare che dimostri di svolgere prevalentemente attività agricola sarà considerata "agricoltore attivo".

3.1.2 Flessibilità per gli Stati membri

Oltre alla definizione della lista nera e dell'attività minima, il Regolamento Ue 1307/2013 (art.9, par.3) prevede la *flessibilità* e la *sussidiarietà* a livello di Stati membri nell'applicazione del concetto di "agricoltore attivo". Più in particolare, gli Stati membri possono escludere dai pagamenti diretti i soggetti:

- le cui attività agricole siano una *parte insignificante delle attività economiche complessive*;
- il cui *scopo sociale* non consista nell'esercizio di attività agricola.

L'impatto di questa norma è potenzialmente molto rilevante perché rende possibile escludere dai pagamenti diretti le persone fisiche o giuridiche che svolgono l'attività agricola in maniera secondaria e ha suscitato un grande entusiasmo nel mondo agricolo, con l'aspettativa che finalmente i pagamenti diretti della Pac possano essere erogati solo agli agricoltori di professione o comunque a chi fa agricoltura sul serio. Per questo motivo, il dibattito è stato molto acceso, tra i sostenitori di una selezione forte, allo scopo di destinare i pagamenti diretti solamente agli agricoltori che si occupano di attività agricola in modo esclusivo o principale, e i fautori di una selezione debole, finalizzata ad evitare esclusioni.

Il regolamento comunitario attribuisce agli Stati membri due decisioni:

- la soglia di non applicazione;
- i criteri di selezione dell'agricoltore attivo.

Il Regolamento Ue 1307/2013 (art.9, par.4) prevede che l'esclusione dai pagamenti diretti non si applica ai soggetti che nell'anno precedente abbiano percepito pagamenti diretti al di sotto di una certa soglia, fissata dagli Stati membri a un importo non superiore a 5.000 euro.

Si può osservare, a riguardo, che in Italia la maggior parte dei beneficiari della Pac sono al di sotto di tale soglia: più precisamente, i percettori di aiuti inferiori a 5.000 euro rappresentano nel nostro Paese l'87% della platea dei beneficiari, anche se la loro quota sull'ammontare dei pagamenti erogati è stata solo del 26% (Arzeni, 2013). Di conseguenza, la maggior parte dei beneficiari attuali della Pac potrebbe essere esentata dal vincolo di agricoltore attivo; infatti, tutti i piccoli agricoltori sarebbero considerati attivi, indipendentemente dal loro *status* (part-time, pensionati, assenteisti, eccetera).

La scelta nazionale ha previsto una soglia differenziata per aree, in base alla quale sono considerati “agricoltori attivi” i soggetti che percepiscono pagamenti diretti di ammontare inferiore a:

- 5.000 euro per le aziende prevalentemente ubicate in montagna e/o zone svantaggiate;
- 1.250 euro nelle altre zone.

La scelta di differenziare i requisiti tra le due aree ha un suo fondamento socioeconomico, che nasce dalla suddivisione del territorio in due grandi ambiti:

1. le aree ove l’agricoltura produce in prevalenza beni pubblici;
2. le aree ove l’agricoltura produce in prevalenza per il mercato.

Dunque, la scelta nazionale allarga la platea dei beneficiari della Pac in montagna e nelle zone svantaggiate, dove l’agricoltura è fondamentale per la conservazione del paesaggio e la difesa idrogeologica. Viceversa, nelle altre zone, dove l’agricoltura è più orientata al mercato, è giusto che la definizione di “agricoltori attivi” sia un po’ più restrittiva.

Gli agricoltori che percepiscono aiuti superiori a queste soglie per essere considerati attivi, devono avere uno dei seguenti requisiti:

- iscrizione all’Inps come Iap (Imprenditore agricolo professionale), Cd (Coltivatore diretto), coloni o mezzadri;
- titolari di partita Iva in campo agricolo e, a partire dal 2016, con dichiarazione annuale Iva. Per le aziende con superfici prevalentemente ubicate in montagna e/o zone svantaggiate, è sufficiente il possesso della partita Iva in campo agricolo.

Questa definizione di “agricoltore attivo” è molto ampia e, di fatto, include quasi tutti gli attuali beneficiari della Pac, purché siano titolari di partita Iva agricola. Infatti, se pure in Italia sono molti i beneficiari dei pagamenti diretti che non sono titolari di partita Iva agricola, la maggior parte di essi rientra nella soglia di non applicazione e, coloro che sono al di sopra della soglia, possono richiedere l’apertura della partita Iva agricola. È quindi possibile affermare che la scelta italiana è andata nella direzione di una selezione debole, finalizzata ad includere un elevato numero di agricoltori; ciononostante, la novità dell’agricoltore attivo è importante, in quanto introduce per la prima volta alcuni criteri di selezione della platea dei beneficiari dei pagamenti diretti della Pac.

3.2 LA SOGLIA MINIMA

Il Regolamento Ue 1307/2013 (art.10) prevede che gli Stati membri non erogino pagamenti diretti agli agricoltori in uno dei seguenti casi:

- a) se l’importo totale dei pagamenti diretti richiesti non supera i 100 euro;

b) se la superficie ammissibile dell'azienda per la quale si chiedono pagamenti diretti è inferiore a un ettaro.

Lo scopo di questa norma è di ridurre i costi amministrativi per pagamenti irrisori, di ammontare inferiore allo stesso costo amministrativo di gestione della pratica di aiuto.

Il Regolamento introduce, anche in questo caso, una flessibilità per gli Stati membri, per tener conto della differente struttura delle rispettive economie agricole. A tal fine, gli Stati membri possono adottare diverse soglie, entro limiti prefissati dal regolamento. Per l'Italia, i limiti sono:

a) fino a 400 euro per l'importo totale dei pagamenti diretti;

b) 0,5 ettari per la superficie ammissibile a pagamenti diretti.

Queste soglie non rappresentano una novità perché erano già presenti nel precedente regolamento sui pagamenti diretti (Regolamento Ce 73/2009, art.28). Inoltre, in Italia esiste già la soglia minima di 100 euro/beneficiario, prevista dal Decreto ministeriale 22 marzo 2007, quindi il nostro Paese è in linea con il dettato della nuova Pac. Nonostante ciò, le scelte nazionali hanno previsto di innalzare la soglia minima obbligatoria (100 euro) prevista dal regolamento, portandola a:

– 250 euro per gli anni 2015 e 2016;

– 300 euro dal 2017.

La scelta di un innalzamento graduale della soglia minima è giustificata dalla gradualità dell'entrata in vigore del nuovo regime di pagamenti diretti, in particolare dal meccanismo della convergenza, che prevede un aumento progressivo del valore dei pagamenti diretti per quegli agricoltori che non ricevevano gli aiuti nel vecchio regime (viticoltori, ortofrutticoltori, eccetera).

L'innalzamento della soglia minima era auspicabile e in Italia avrà un effetto rilevante, visto che nel 2012 il 20% dei beneficiari della Pac percepiva meno di 250 euro e il 40,5% meno di 500 euro (tabella 3.1). Tuttavia gli importi che saranno resi disponibili dall'applicazione della soglia minima sono comunque poco significativi, visto che nel 2012 i beneficiari che percepivano meno di 250 euro assorbivano appena l'1% dei pagamenti diretti totali dell'Italia (3,2% per quelli con meno di 500 euro).

Le domande tagliate dalla soglia minima hanno un impatto molto diversificato a livello territoriale (tabella 3.2); la regione più colpita è la Liguria (41% delle domande), seguire il Lazio (33%) e l'Abruzzo (31%). In generale, le domande tagliate sono in prevalenza al Sud Italia.

Tabella 3.1 - Aziende beneficiarie per classi di pagamenti diretti (2012)

Classi di pagamenti	Aziende		Importo	
	N.	% cumulate	euro	% cumulate
Fino a € 100	5.328	0,4	259.986	0,0
Tra € 100,01 e 150	82.644	7,3	10.373.163	0,3
Tra € 150,01 e 200	81.999	14,0	14.323.607	0,6
Tra € 200,01 e 250	73.270	20,1	16.439.342	1,0
Tra € 250,01 e 500	248.423	40,5	89.867.761	3,2
Maggiori € 500	721.363	100,0	3.941.841.938	100,0
Totale	1.213.027	-	4.073.105.796	-

Fonte: elaborazione su dati Agea

Tabella 3.2 - Aziende beneficiarie per Regione (2012)

Regione	Aziende con pagamenti <€ 250	Aziende con pagamenti >€ 250	Totale	% >€ 250
Valle d'Aosta	104	1.174	1.278	8,1
Piemonte	3.508	38.837	42.345	8,3
Lombardia	3.372	38.200	41.572	8,1
Trentino A.A.	2.307	15.945	18.252	12,6
Veneto	10.190	83.212	93.402	10,9
Friuli Venezia Giulia	1.440	18.548	19.988	7,2
Liguria	3.539	5.079	8.618	41,1
Emilia-Romagna	4.654	46.882	51.536	9,0
Toscana	10.558	33.708	44.266	23,9
Marche	4.940	34.417	39.357	12,6
Umbria	6.941	22.192	29.133	23,8
Lazio	24.815	49.976	74.791	33,2
Abruzzo	15.213	33.858	49.071	31,0
Molise	4.731	17.883	22.614	20,9
Campania	22.147	64.533	86.680	25,6
Puglia	47.865	188.953	236.818	20,2
Basilicata	8.973	32.844	41.817	21,5
Calabria	19.703	94.153	113.856	17,3
Sicilia	41.185	115.511	156.696	26,3
Sardegna	7.056	33.881	40.937	17,2
Italia	243.241	969.786	1.213.027	20,1

Fonte: elaborazione su dati Agea

3.3 DEGRESSIVITÀ E CAPPING

Il *capping* e la degressività sono stati temi molto discussi nel corso del dibattito sulla Pac, tanto che su di essi il negoziato non si è chiuso il 26 giugno 2013, ma solamente nell'accordo definitivo del 24 settembre 2013.

Il *capping* o tetto aziendale è un limite massimo ai pagamenti diretti. La degressività è una riduzione progressiva dei pagamenti diretti. Il Regolamento Ue 1307/2013 (art.11) usa il termine giuridico di “riduzione dei pagamenti” per identificare sia il *capping* che la degressività.

La proposta della Commissione del 12 ottobre 2011, riprendendo una vecchia proposta già avanzata nel passato e poi abbandonata, aveva previsto un *capping* obbligatorio di 300.000 euro. L'accordo definitivo del 24 settembre 2013, invece, prevede la degressività, che ha una quota obbligatoria e una volontaria, mentre il *capping* non è previsto; tuttavia gli Stati membri hanno la possibilità di innalzare la quota volontaria della degressività per giungere fino al 100%, di fatto generando un effetto analogo al *capping*.

Più precisamente, il Regolamento Ue 1307/2013 (art.11) prevede, per i pagamenti diretti da concedere agli agricoltori per ogni anno civile, la riduzione di almeno il 5% per la parte di aiuto eccedente i 150.000 euro (degressività obbligatoria). Gli Stati membri possono aumentare la percentuale di degressività fino al 100%, realizzando, di fatto, un *capping* volontario.

La degressività e il *capping* si applicano solamente al pagamento di base. Di fatto, la degressività obbligatoria è un taglio inferiore a quello che si applicava nel regime ante 2014 con la modulazione, la quale non è prevista nella nuova Pac.

La degressività non è obbligatoria per gli Stati membri che applichino il pagamento redistributivo per i “primi ettari” per un percentuale di almeno il 5% del massimale nazionale (art.11, par. 3, Regolamento Ue 1307/2013). L'Italia non ha utilizzato questa opzione perché non ha attivato il pagamento redistributivo e ha previsto una riduzione dei pagamenti molto più rilevante di quella obbligatoria (tabella 3.3):

- 50% per gli importi superiori ai 150.000 euro;
- 100% per gli importi superiori ai 500.000 euro (dopo aver applicato la decurtazione del 50% sugli importi superiori a 150.000 euro).

Di fatto, l'Italia ha scelto di adottare una degressività molto forte, che addirittura diventa un *capping* da 500.000 euro in su.

I fondi accantonati con la degressività restano allo Stato membro o alla regione in questione, sono trasferiti nelle rispettive dotazioni per lo sviluppo rurale e possono essere utilizzati senza il requisito del cofinanziamento.

Tabella 3.3 - Riduzione dei pagamenti diretti

Riduzione	Da (euro)	A (euro)
0%	0	150.000
- 50%	150.000	500.000
- 100%	>500.000	

Le scelte sulla degressività e sul *capping* prevedono tagli consistenti, ma sono molto alleggerite dalla detrazione dei costi del lavoro dall’ammontare dei pagamenti cui applicare il taglio. A discrezione degli Stati membri, infatti, la degressività e il *capping* possono essere mitigati per le aziende che utilizzano lavoro aziendale (art.11, par.2), al fine di tener conto del contributo all’occupazione.

Le scelte nazionali prevedono questa opzione, per cui i costi della manodopera (salari, stipendi, oneri previdenziali, inclusi quelli pagati dall’imprenditore per la propria posizione e quella dei suoi familiari) saranno detratti dal calcolo della degressività e del *capping*.

In altri termini, il calcolo prevede l’applicazione della seguente formula:

$$Im = PB - L$$

dove:

Im = importo soggetto alla riduzione della degressività

PB = pagamento di base dell’azienda

L = costo del lavoro.

Nella tabella 3.4 sono riportati alcuni semplici casi per comprendere l’applicazione della degressività e del *capping*, modulata con il costo del lavoro.

Tabella 3.4 - Esempi di riduzione del pagamento di base in presenza di lavoro

Caso	Pagamento di base ante riduzione	Costo del lavoro	Importo soggetto a riduzione	Riduzione	Pagamento di base post riduzione
	euro	euro	euro	euro	euro
1	140.000	0	140.000	0	140.000
2	300.000	0	300.000	75.000	225.000
3	300.000	160.000	140.000	0	300.000
4	600.000	400.000	200.000	25.000	575.000

Il *caso 1* è di un agricoltore che percepisce 140.000 euro di pagamento di base, quindi non è interessato dalla riduzione, perché è al di sotto della prima soglia.

Il *caso 2* è quello di un agricoltore che riceve 300.000 euro di pagamento di base, ma non lavora personalmente in azienda e non ha alcun salariato, in

quanto utilizza solo contoterzisti, per cui subirà l'applicazione della riduzione, pari al 50% su 150.000 euro (300.000 – 150.000). Se invece, come nel *caso 3*, ha 8 salariati con un costo del lavoro complessivo di 160.000 euro, l'agricoltore non viene colpito dalla riduzione, in quanto l'ammontare del pagamento di base (300.000 euro) viene diminuito dell'importo del costo del lavoro (160.000 euro) portando ad un ammontare di 140.000 euro, che è al di sotto della prima soglia di applicazione.

Il *caso 4* è quello di un agricoltore che percepisce di 600.000 euro di pagamento di base con un costo del lavoro di 400.000 euro. Detraendo il costo del lavoro, si ottiene un importo di 200.000 euro, che implica una riduzione di 25.000 euro; di conseguenza il pagamento di base sarà pari a 575.000 euro, anziché a 600.000 euro.

La sottrazione del costo del lavoro dal calcolo della degressività e del *capping* consente alla quasi totalità delle imprese di evitare la decurtazione dei pagamenti diretti. Le uniche aziende penalizzate sono quelle che percepiscono pagamenti diretti molto elevati e che probabilmente conducono l'azienda con contoterzisti.

La scelta italiana sulla degressività, quindi, penalizza pochissimi soggetti, ma ha comunque il vantaggio di dare un segnale nella giusta direzione e di introdurre il criterio del lavoro nella gestione della Pac.

4. IL PAGAMENTO DI BASE

4.1 INTRODUZIONE

Nell'ambito del nuovo sistema di pagamenti diretti della Pac 2014-2020, il pagamento di base è la componente volta a fornire a tutti gli agricoltori attivi uno “zoccolo duro” di sostegno indifferenziato, indipendente dal loro *status* e dai loro comportamenti.

Come vedremo, il pagamento di base compie un consistente passo in avanti sulla strada del processo di regionalizzazione degli aiuti avviato con la riforma Fischler, anche se non lo porta a compimento. Infatti, a differenza del passato, con la Pac 2014-2020 il modello di aiuto forfetario diventa obbligatorio per tutti i Paesi, sebbene sia consentito arrivarci con molta gradualità.

L'introduzione del pagamento di base dovrebbe comportare, in linea di principio, la decadenza dei titoli di pagamento unico. Tuttavia, ai Paesi che nell'ambito delle due precedenti riforme hanno applicato il pagamento unico secondo il modello regionalizzato o ibrido, è consentito di mantenere i diritti all'aiuto esistenti¹.

4.2 IL MASSIMALE E LA RISERVA NAZIONALE

Anche se nella maggioranza dei casi il pagamento di base resta la componente più importante sotto il profilo quantitativo, il suo ammontare è determinato in via residuale: a esso è infatti destinato ciò che resta del massimale nazionale fissato nell'allegato II del Regolamento (Ue) n.1307/2013, dopo aver detratto le risorse necessarie a finanziare gli altri aiuti del pacchetto, sia quelli obbligatori (*greening* e pagamento per i giovani agricoltori) che, eventualmente, quelli facoltativi (cfr. capitolo 2). Il *plafond* per il pagamento di base può quindi variare da un minimo del 18% del massimale nazionale, nel caso di massimo spacchettamento, a un massimo del 68%, in caso di minimo spacchettamento².

Questo capitolo è stato redatto da Maria Rosaria Pupo D'Andrea, dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea).

¹ I Paesi che potrebbero mantenere i titoli esistenti sono: Danimarca, Lussemburgo, Slovenia, Finlandia, Svezia, Inghilterra e Irlanda del Nord.

² In realtà, tale percentuale potrebbe essere più elevata del 68% e, al limite, avvicinarsi al 70%, in quanto essa dipende dalla dotazione finanziaria dedicata al pagamento per i giovani agricoltori che potrebbe raggiungere il 2% ma che potrebbe attestarsi anche a un livello inferiore (cfr. capitolo 6).

Per permettere un uso efficiente delle risorse, tenuto conto del fatto che in passato molti Paesi non sempre sono riusciti a utilizzare tutti i fondi disponibili, è consentito praticare una sorta di *overbooking*: agli Stati membri è permesso aumentare l'ammontare complessivo dei diritti di base distribuiti di un importo pari al 3% del massimale nazionale al netto del *greening*, a patto che i pagamenti effettivamente erogati comunque non superino il massimale nazionale, al netto della eventuale riduzione degli aiuti prevista dall'art.11 (la degressività)³.

Gli Stati membri hanno la possibilità di applicare il pagamento di base a livello regionale. Le regioni devono essere individuate sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, quali le caratteristiche agronomiche e socio-economiche, il potenziale agricolo regionale o la struttura istituzionale o amministrativa. Tra le stesse regioni dovrà poi essere suddiviso il massimale nazionale, secondo criteri oggettivi e non discriminatori.

Ciascun Paese può decidere che i massimali regionali siano progressivamente modificati anno per anno, sulla base di tappe prefissate e criteri oggettivi, quali il potenziale agricolo o condizioni ambientali. Un'importante novità è che gli Stati membri possono interrompere l'applicazione regionale del pagamento di base, comunicandolo alla Commissione entro il 1° agosto dell'anno precedente a quello dal quale ci si intende avvalere di questa facoltà.

Gli Stati membri, nel primo anno di applicazione del regime per il pagamento di base, devono costituire una riserva nazionale tramite una trattenuta non superiore al 3% del massimale per il pagamento di base. I Paesi che hanno deciso di suddividere il massimale tra le regioni, possono costituire riserve regionali.

La riserva deve essere usata in via prioritaria in favore dei giovani agricoltori e degli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola⁴. A tale scopo, se la riserva non fosse sufficiente può essere applicata una trattenuta superiore al 3%. Gli Stati membri possono usare la riserva nazionale/regionale, tra l'altro, per evitare l'abbandono delle terre, per compensare gli agricoltori di svantaggi specifici, per sanare particolari situazioni, nonché per coprire il fabbisogno annuale per i pagamenti da concedere ai giovani agricoltori e ai piccoli agricoltori. Inoltre, nel caso in cui la riserva (nazionale o regionale) dovesse superare lo 0,5% del rispettivo massimale per il pagamento di base, potrebbe essere usata anche per concedere un aumento lineare e permanente del valore di tutti i diritti di pagamento di base.

³ Il massimale netto per ciascun Paese è contenuto nell'allegato III del Regolamento (Ue) n.1307/2013.

⁴ Per agricoltore che inizia a esercitare l'attività agricola si intende una persona fisica o giuridica che, nel corso dei cinque anni precedenti l'inizio dell'attività non ha praticato alcuna attività agricola, né ha esercitato il controllo su una persona giuridica dedita a un'attività agricola (art.30 del Regolamento 1307/2013). Il Regolamento delegato (Ue) n.639/2014 precisa inoltre che per "agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola" si intendono solo quelli che hanno iniziato la loro attività agricola nel 2013 o in un anno successivo e che presentano domanda per il pagamento di base nei due anni successivi a quello nel quale hanno iniziato a esercitare tale attività.

Oltre che dalla trattenuta sul pagamento di base, la riserva è integrata:

- dai titoli che non hanno avuto diritto al pagamento per due anni consecutivi perché detenuti da agricoltori non attivi;
- dai titoli che non hanno avuto diritto al pagamento per due anni consecutivi perché al di sotto della soglia minima;
- dai titoli di chi ha creato artificialmente le condizioni per evitare la riduzione dei pagamenti dovuta in base alla degressività;
- dai titoli non attivati per due anni consecutivi (tranne cause di forza maggiore o circostanze eccezionali);
- dal valore dei titoli decurtati agli agricoltori in caso di guadagno insperato (art.28).

4.3 I DIRITTI ALL'AIUTO E LA PRIMA ASSEGNAZIONE

Il pagamento di base è corrisposto agli agricoltori attivi che ottengono diritti mediante prima assegnazione o per trasferimento o che detengono diritti all'aiuto in uno Stato membro che ha deciso di mantenere i titoli esistenti. I diritti all'aiuto del precedente regime di pagamento unico scadono il 31 dicembre 2014, ma gli Stati membri che nella "vecchia" Pac applicavano il regime di pagamento unico regionalizzato possono mantenere i diritti all'aiuto esistenti. In tal caso, se il numero di diritti all'aiuto che l'agricoltore detiene alla data di scadenza di presentazione delle domande supera il numero di ettari ammissibili che egli dichiara nella sua domanda di aiuto per il 2015, la differenza cessa di avere validità.

I titoli del nuovo regime di pagamento di base sono assegnati agli agricoltori attivi che presentano domanda nel 2015, a condizione che abbiano ricevuto pagamenti diretti nell'ambito del regolamento (Ce) n.73/2009 nel 2013.

Quest'ultimo requisito è molto importante, visto che i titoli si assegnano in un data futura (il 2015). La scelta di legare il titolo al pagamento ricevuto nel 2013 permette di evitare atteggiamenti speculativi da parte di chi potrebbe essere interessato ad ottenere l'assegnazione di diritti al solo scopo di rivenderli o affittarli successivamente al 2015.

Possono ricevere titoli anche gli agricoltori attivi:

che per l'anno di domanda 2013 non hanno pagamenti e che producevano ortofrutticoli, patate da consumo, patate da seme o piante ornamentali su una superficie minima fissata dallo Stato membro, se il Paese decide di adottare tale criterio, o che coltivavano vite⁵;

⁵ Per gli Stati membri che applicavano il regime di pagamento unico per superficie tale requisito è sostituito dal fatto di non essere rientrati in tale regime in quanto in possesso solo di terreni agricoli che non erano tenuti in buone condizioni agronomiche al 30 giugno 2013.

oppure

- che nel 2014 hanno ottenuto titoli dalla riserva nazionale;

oppure

- che, pur non avendo mai posseduto titoli (in proprietà o in affitto), presentano prova che a una certa data (quella valida per le domande dell'anno 2013), svolgevano attività agricola (produzione, allevamento o coltivazione). In questo caso, gli Stati membri possono prevedere requisiti aggiuntivi in merito alla competenza, esperienza o istruzione degli agricoltori attivi.

La prima deroga è dovuta al fatto che i produttori di ortofrutticoli, patate, piante ornamentali e vigneti potevano essere sprovvisti di titoli, in quanto non ne erano assegnatari nella riforma Fischler. Ciononostante erano “veri” agricoltori e sono dunque sono ammessi ai nuovi diritti.

Eccetto casi di forza maggiore, il numero di titoli assegnati nel 2015 a ciascun agricoltore è uguale al numero di ettari ammissibili che egli dichiara nella sua domanda per il 2015 e che sono a sua disposizione a una certa data.

Gli Stati membri possono applicare alcune limitazioni al numero dei titoli da assegnare. In particolare, è possibile stabilire che il numero dei diritti all'aiuto dell'agricoltore sia uguale al numero di ettari di superficie ammissibile che l'agricoltore ha dichiarato nel 2013 (se è più basso di quello dichiarato nel 2015). Inoltre, è possibile:

- assegnare un numero ridotto di titoli per azienda se il numero di ettari ammissibili complessivamente dichiarato nello Stato membro implica un aumento superiore al 35% rispetto a quanto dichiarato nel 2009. In tal caso il numero dei diritti allocati nel 2015 può essere limitato al 135% o 145% del numero di ettari dichiarati nel 2009. Ciascun agricoltore riceverà un numero di titoli ridotto in proporzione al numero di ettari dichiarati in eccesso rispetto a quelli dichiarati nella domanda di aiuto nel 2011;
- applicare un coefficiente di riduzione alla superficie ammissibile costituita da prati permanenti situati in zone con condizioni climatiche difficili, dovute all'altitudine e a altri svantaggi naturali;
- escludere dal computo della superficie ammissibile per l'assegnazione dei titoli le superfici vitate al 2013 o le superfici a seminativo in serra.

Uno Stato membro può decidere di fissare una superficie minima aziendale, espressa in numero di ettari ammissibili, per la quale è possibile richiedere titoli. La superficie minima non può essere superiore alla soglia fisica fissata per ottenere gli aiuti (1 ettaro o, se l'Italia applicasse la soglia “personalizzata”, 0,5 ettari).

Le decisioni dello Stato membro devono essere notificate alla Commissione entro il 1° agosto 2014.

4.4 REGIONALIZZAZIONE E CONVERGENZA

La proposta di riforma presentata dalla Commissione (Commissione Europea 2011d) prevedeva che, al più tardi entro il 2020, tutti gli agricoltori di uno Stato membro/regione ricevessero un pagamento di base di uguale valore unitario per ettaro. Tale disposizione è stata mantenuta come principio generale nel regolamento finale, ma con una deroga importante. Infatti, ai Paesi (tra i quali l'Italia) in cui il regime di pagamento unico era applicato secondo il modello storico, è consentito di non raggiungere la completa uniformità dei valori dei diritti ma semplicemente di avvicinarsi gradualmente a livelli più uniformi.

Sono previste tre modalità di calcolo del pagamento di base. Infatti, è possibile:

- a) pervenire, già dal 2015, a un valore uniforme di aiuto a ettaro nell'ambito dello Stato membro o di ciascuna regione dello Stato membro;
- b) applicare un criterio di convergenza che permetta di arrivare a un valore uniforme di aiuto a ettaro in un anno successivo al 2015 ma entro il 2020 (anno di domanda 2019);
- c) applicare, in deroga al principio del pieno livellamento degli aiuti, un criterio di convergenza parziale che permetta di avvicinarsi verso livelli di aiuto più uniformi ma senza pervenire al completo livellamento, il cosiddetto "modello irlandese" (riservato ai Paesi, come l'Italia, che applicano il pagamento unico secondo il modello storico).

Nel primo caso, gli Stati membri calcolano, per il 2015 e per tutti gli anni successivi, il valore dei titoli, esclusi quelli da riserva, dividendo il massimale nazionale/regionale destinato al pagamento di base per il numero di diritti all'aiuto al 2015. Il valore dei titoli è, in questo caso, perfettamente livellato nell'ambito dello Stato membro o della regione e cambierà di anno in anno unicamente per via dell'adeguamento del massimale nazionale/regionale per opera della convergenza esterna (cfr. capitolo 2).

Nel secondo caso, gli Stati membri arriveranno al pagamento forfetario al più tardi nel 2020 (anno di domanda 2019), attraverso tappe progressive e differenziando il valore dei titoli negli anni sulla base del loro valore unitario iniziale.

Nel terzo caso, la convergenza dovrà comunque assicurare che entro l'anno di domanda 2019 nessun titolo abbia un valore unitario più basso del 60% di quello nazionale/regionale al 2019⁶, sebbene sia prevista un'importante eccezione, che vedremo fra breve.

L'aumento del valore dei titoli che sono sotto la media (il valore unitario nazionale/regionale) è finanziato da quello dei titoli che stanno al di sopra. Que-

⁶ Il valore unitario nazionale/regionale al 2019 è calcolato dividendo il massimale nazionale/regionale destinato al pagamento base al 2019 per il numero di diritti al 2015.

sti ultimi vedranno ridursi, secondo criteri oggettivi e non discriminatori individuati dallo Stato membro e secondo una gradualità uniforme a partire dal 2015, la differenza tra il loro valore unitario iniziale e il valore medio nazionale/regionale al 2019. Tuttavia, uno Stato membro può stabilire che nessun titolo possa diminuire di più del 30% del suo valore unitario iniziale. Nel caso in cui il raggiungimento del vincolo della soglia di aiuti minima del 60% del valore unitario nazionale/regionale al 2019 comporti una perdita superiore al 30% del valore unitario iniziale degli aiuti più elevati, la soglia del 60% viene abbassata di conseguenza.

Una modalità che è possibile applicare per arrivare a una maggiore uniformità degli aiuti è il criterio utilizzato per la convergenza esterna. In base a tale criterio, uno Stato membro può decidere che i diritti all'aiuto il cui valore unitario iniziale è più basso del 90% del valore unitario nazionale o regionale nel 2019, entro tale data, vedano aumentare il valore unitario dei loro diritti all'aiuto di un terzo della differenza tra il loro valore unitario iniziale e il 90% del valore unitario nazionale/regionale al 2019. Gli Stati membri possono aumentare la percentuale oltre il 90% ma non superare il 100%.

4.4.1 Il valore unitario iniziale

Ai fini di una corretta interpretazione del modello irlandese è necessario soffermarsi sulla modalità di calcolo del "valore unitario iniziale", ossia il valore di quanto posseduto nel 2014 nell'ambito del regime di pagamento unico riproporzionato al peso del pagamento di base sul massimale nazionale e al numero di diritti che ogni agricoltore si vedrà assegnato nel 2015.

Il valore unitario iniziale può essere calcolato secondo due diversi metodi.

Un primo metodo fa riferimento ai pagamenti effettivamente ricevuti da ciascun agricoltore nel 2014 nell'ambito del regime di pagamento unico. Tale valore va moltiplicato per la percentuale data dal rapporto tra il massimale per il pagamento di base al 2015 e il valore totale dei pagamenti al 2014. Il valore unitario iniziale di ogni agricoltore sarà ottenuto dividendo l'importo di cui sopra per il numero di diritti all'aiuto che gli sono stati assegnati nel 2015, esclusi quelli da riserva.

$$\text{Valore unitario iniziale} = [(x/y)*100]*z/k$$

dove

x = Massimale per il pagamento base al 2015

y = pagamenti totali al 2014

z = pagamenti ricevuti dall'agricoltore nel 2014

k = numero titoli assegnati all'agricoltore nel 2015 (esclusi quelli da riserva)

Il secondo metodo fa riferimento al valore dei titoli posseduti nel 2014 (inclusi i titoli speciali). In questo caso, il valore unitario iniziale è dato moltiplicando il valore dei titoli di ciascun agricoltore per la percentuale data rapportando il massimale per il pagamento di base al valore complessivo di tutti i diritti nell'ambito del regime di pagamento unico. L'importo che ne deriva viene poi diviso per il numero di diritti all'aiuto assegnati a ciascun agricoltore nel 2015, esclusi quelli da riserva.

Nel secondo metodo y e z sono rappresentati, rispettivamente, dal valore complessivo di tutti i titoli di pagamento unico al 2014 e dal valore dei titoli di pagamento unico posseduti dall'agricoltore, sempre nel 2014.

In entrambi i casi, a condizione che i medesimi settori non ricevano il sostegno accoppiato facoltativo di cui all'art.52 del regolamento (Ue) n.1307/2013, gli Stati membri possono tenere conto anche del sostegno concesso per l'anno civile 2014 in favore:

- dei pagamenti parzialmente disaccoppiati per le carni ovi-caprine (art.52 del regolamento (Ce) n.73/2009);
- dei pagamenti parzialmente disaccoppiati per le vacche nutrici (art.53, paragrafo 1, del regolamento (Ce) n.73/2009);
- dei sostegno specifico previsto al paragrafo 1, lettere a) e b), dell'art. 68 del regolamento (Ce) n.73/2009⁷.

Nel caso in cui lo Stato membro decida di applicare l'art.52, può tenere conto della differenza tra il sostegno concesso nel 2014 e il sostegno da concedere nell'ambito dell'art.52, purché si tratti di un settore al quale era stato concesso il sostegno nel 2014 e l'importo unitario del sostegno accoppiato facoltativo sia inferiore all'importo unitario del sostegno nel 2014.

4.5 ATTIVAZIONE DEI DIRITTI ALL'AIUTO E TRASFERIMENTO

Il pagamento di base è concesso agli agricoltori dietro attivazione del diritto all'aiuto. L'agricoltore dovrà dichiarare le parcelle agricole corrispondenti a ogni ettaro ammissibile abbinato a ciascun diritto.

Fa parte degli ettari ammissibili qualsiasi superficie agricola dell'azienda utilizzata totalmente o prevalentemente per un'attività agricola. Per ettaro ammissibile si intende anche qualsiasi superficie che nel 2008 ha dato diritto a ri-

⁷ Si tratta dei pagamenti per specifici tipi di agricoltura, per il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli, per il miglioramento della commercializzazione, per il benessere animale, per attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi (paragrafo 1.a), nonché i pagamenti per far fronte a svantaggi specifici a carico degli agricoltori dei settori lattiero-caseario, delle carni bovine, delle carni ovine e caprine e del riso in zone vulnerabili dal punto di vista economico o ambientale, o negli stessi settori per tipi di agricoltura vulnerabili dal punto di vista economico (paragrafo 1.b).

cevere pagamenti nell'ambito del regime di pagamento unico o del regime di pagamento unico per superficie e che:

- i) non risponde più alla definizione di “ettaro ammissibile” in seguito all’attuazione della direttiva Habitat (92/43/Cee), della direttiva quadro sulle Acque (2000/60/Ce) e della direttiva “Uccelli” (2009/147/Ce);
- ii) per la durata dell’impegno del singolo agricoltore è oggetto di imboscamento a seguito dell’applicazione delle specifiche misure previste dalla politica di sviluppo rurale o in virtù di un regime nazionale; oppure
- iii) per la durata dell’impegno del singolo agricoltore è soggetta a ritiro dalla produzione (*set aside*) a seguito dell’applicazione delle misure agroambientali previste dalla politica di sviluppo rurale.

I diritti all’aiuto possono essere trasferiti solo a un altro agricoltore attivo nell’ambito dello stesso Stato membro/regione, tranne i casi di successione effettiva o anticipata.

I diritti all’aiuto possono essere attivati solo nello Stato membro/regione in cui sono stati assegnati, compresi i casi di successione effettiva o anticipata.

Gli Stati membri che non applicano il modello regionale del pagamento di base possono tuttavia decidere che il trasferimento dei titoli avvenga solo nell’ambito della medesima regione e a tale scopo individuano le regioni a livello territoriale appropriato, secondo criteri oggettivi e in modo da garantire parità di trattamento ed evitare distorsioni della concorrenza.

I diritti all’aiuto possono essere trasferiti anche senza terra. In tal caso gli Stati membri possono decidere di riversare parte del loro valore (o parte degli stessi diritti) alla riserva nazionale/regionale.

Alla Commissione è conferito il potere di emanare atti delegati per decidere in merito a un numero rilevante di questioni che necessitano di maggiori dettagli per la loro applicazione.

4.6 LE SCELTE ITALIANE

La riforma della Pac 2014-2020 era attesa con una certa apprensione in Italia, perché sembrava scontato che essa avrebbe reso obbligatorio l’abbandono del criterio storico di distribuzione dell’aiuto che il nostro Paese aveva tenacemente mantenuto nelle due precedenti tornate di revisione della Pac (riforma Fischler e *Health check*), nonostante già allora esistesse la possibilità di passare a forme più o meno blande di aiuto regionalizzato. La riforma approvata, tuttavia, ha ancora una volta spostato più in là nel tempo la scadenza dell’attuale regime, permettendo ai Paesi che applicano il modello storico di

adottare la convergenza parziale e quindi di mantenere una parte degli aiuti ancora legata a valori storici aziendali.

Come prevedibile, il dibattito interno sull'applicazione nazionale della Pac è stato molto intenso, specie in relazione agli effetti redistributivi complessivi del pacchetto di riforma. Il risultato atteso alla vigilia era una decisione che, come accaduto tante volte in passato, fosse orientata a minimizzare lo spostamento di risorse tra territori e comparti produttivi e che, quindi, scegliesse un modello di regionalizzazione basato sull'ammontare di risorse storicamente ricevuto da ciascuna Regione amministrativa (Anania e Tenuta, 2008; Pupo D'Andrea, 2009a e 2009b).

Il risultato finale è invece andato al di là delle aspettative. L'Italia, infatti, ha coraggiosamente intrapreso la strada della distribuzione forfetaria degli aiuti su tutto il territorio nazionale, sia pure adottando tutti i possibili correttivi per attenuare gli effetti redistributivi di brevissimo periodo e rimandare il pieno livellamento degli aiuti oltre il 2020.

L'aspetto più innovativo delle scelte nazionali riguarda, dunque, la decisione di adottare il modello di regionalizzazione basato sulla "regione unica". Si tratta di un criterio altamente redistributivo, in quanto sul territorio nazionale esiste una notevole variabilità degli aiuti attorno al valore medio, sia tra singoli beneficiari che tra Regioni; di conseguenza, con la regione unica, è elevato l'ammontare di risorse che si sposta da agricoltori/prodotti/Regioni con aiuti unitari più alti della media verso agricoltori/prodotti/Regioni con aiuti unitari più bassi della media. Tale scelta rappresenta uno strappo in avanti rispetto alla consueta strategia attendista che molti prevedevano, e manifesta una volontà tesa a preparare il terreno all'ormai ineludibile livellamento degli aiuti, sia pure adottando tutti i correttivi e tutta la gradualità messi a disposizione dalla Pac 2014-2020 (Pupo D'Andrea, 2014b).

Un ulteriore passo in avanti sulla strada del pieno livellamento è la scelta di considerare ammissibile ai diritti tutta la Sau nazionale, incluse le superficie vitate e quelle in serra. Questa scelta amplifica il processo di redistribuzione degli aiuti rispetto allo *statu quo*, in quanto estende i benefici della nuova Pac a molti comparti importanti che non godevano di pagamenti storici. In questo senso, si tratta di una scelta controversa ma che si rivelerà probabilmente lungimirante, anche alla luce di una possibile ulteriore distribuzione di risorse tra Paesi nelle future riforme e tenendo conto delle conseguenze che l'esistenza del criterio storico ha avuto sul massimale attribuito all'Italia in questa tornata (cfr. capitolo 1).

Non è da escludere, inoltre, che molta di questa "nuova" superficie che entra nella Pac, soprattutto se detenuta da aziende di piccolissime dimensioni, potrebbe addirittura non raggiungere la soglia minima per l'accesso agli aiuti e quindi ritornare in capo alla riserva nazionale per un'ulteriore distribuzione di diritti o per aumentare il valore di quelli esistenti.

Come già detto, la coraggiosa scelta di muovere verso un aiuto forfetario unico nazionale è stata ampiamente ammorbidita da una serie di correttivi tesi a ridurre il suo l'impatto redistributivo sugli aiuti più elevati.

Il primo e più importante correttivo è l'adozione della convergenza parziale, che permetterà di avvicinarsi a livelli di aiuto più uniformi entro il 2019, ma senza raggiungere il pieno livellamento. Il modello adottato è quello "irlandese", per cui i diritti all'aiuto il cui valore unitario iniziale è inferiore al 90% del valore medio nazionale al 2019 saranno aumentati di un terzo della differenza rispetto a tale valore (il 90% della media). Entro il 2019, a vantaggio dei diritti di valore più basso, il valore unitario di ciascun diritto non potrà essere inferiore al 60% del valore medio nazionale; tuttavia, a salvaguardia dei diritti di valore più elevato, nessuno potrà perdere più del 30% del proprio valore unitario iniziale. Come si è detto, questo secondo vincolo prevale sul primo, ma se e quanto esso "morderà" dipenderà anche da come verrà operato il taglio sugli aiuti più elevati. Nel caso in cui tale taglio verrà fatto proporzionalmente alla distanza dalla media, la soglia del 30% sarà raggiunta prima dalle fasce di aiuto unitario più alte e via via dalle altre fasce di aiuto, finché anche esse non impatteranno sulla soglia del 30%, obbligando, con ogni probabilità, a portare la soglia di guadagno minimo al di sotto del 60% (Henke, Pierangeli, Pupo D'Andrea, 2013).

Un altro elemento teso ad attenuare le perdite per gli aiuti più elevati riguarda il calcolo del valore unitario iniziale in base al quale definire il contributo di ciascuno al livellamento degli aiuti. Questo, infatti, sarà effettuato in base al primo metodo a cui si è fatto riferimento nel paragrafo 4.4, cioè tenendo conto del valore dei pagamenti effettivamente ricevuti nel 2014, piuttosto che del valore dei titoli posseduti (secondo metodo). Il primo metodo garantisce, di per sé, una maggiore tutela degli aiuti più elevati in quanto, oltre che del valore dei titoli, si tiene conto di tutti i pagamenti diretti ricevuti da ogni singolo agricoltore. Di conseguenza, essendo più alto il valore unitario iniziale, sarà più alto il valore del diritto all'aiuto dopo la convergenza e quindi sarà maggiore la distanza dal valore medio nazionale rispetto al caso in cui il calcolo fosse effettuato con il secondo metodo. Il primo metodo, inoltre, è più virtuoso del secondo giacché il primo assegna aiuti più elevati agli agricoltori che hanno svolto attività agricola nel 2014, a differenza del secondo che avrebbe assegnato aiuti più elevati ai possessori dei titoli, anche se non utilizzati, e ai proprietari, invece che agli affittuari. Inoltre, l'Italia ha deciso di includere nel valore dei pagamenti ricevuti nel 2014 gli aiuti erogati nell'ambito dell'art.68 in favore del tabacco, delle fronde recise e delle patate, settori che non riceveranno l'aiuto accoppiato previsto dall'art.52 (cfr. cap. 7) e che attraverso questo procedimento di calcolo saranno tutelati da perdite rilevanti.

Due ulteriori decisioni tese ad attenuare le perdite derivanti dalla regionalizzazione riguardano le altre componenti del pacchetto degli aiuti diretti. La prima decisione è quella di calcolare il *greening* su base individuale (cfr. capitolo 5), cioè in misura proporzionale al valore del pagamento di base. L'altra è la scelta di utilizzare il pagamento accoppiato facoltativo (cfr. capitolo 7) per limitare le ricadute negative conseguenti al processo di livellamento degli aiuti. La scelta dei settori ai quali concedere l'aiuto, infatti, è stata in larga misura orientata da tale esigenza.

In merito alla prima assegnazione dei diritti all'aiuto l'Italia ha deciso di applicare un coefficiente di riduzione dell'80% sulle superfici a prato permanente situate sopra 600 metri s.l.m.. Tale riduzione non si applica sulle superfici dichiarate e pascolate con animali detenuti dal richiedente da almeno 8 mesi prima della presentazione della domanda unica (vale a dire prima del 15 maggio 2015) al fine di garantire la conservazione dei prati permanenti in quota e i paesaggi tradizionali, o se il pascolamento avviene da parte di terzi e costituisce una pratica tradizionale esercitata prima del 2005.

Per quel che riguarda le altre decisioni, la trattenuta per la costituzione della riserva nazionale è stata fissata al 3% mentre la dimensione minima per rientrare nella prima assegnazione di diritti al pagamento di base è fissata a 0,5 ettari.

Per una valutazione più complessiva delle scelte dell'Italia sul regime di pagamento di base, inquadrata nell'ambito dell'intero pacchetto di decisioni che il nostro Paese ha adottato sull'applicazione della Pac 2014-2020, si rimanda al capitolo conclusivo. Vale la pena sottolineare che, nonostante le promesse di una semplificazione, anche questa riforma comporterà un notevole appesantimento della macchina burocratica e una eccessiva complessità delle procedure di determinazione del valore dei diritti agli aiuti. Inoltre, la gradualità applicata nel convergere verso valori uniformi e la tutela nei confronti degli aiuti più elevati consentirà, almeno fino al 2020, di mantenere in Italia aiuti di importo unitario ancora molto differente.

5. IL GREENING DELLA PAC

5.1 IL PAGAMENTO ECOLOGICO

Una delle principali novità della nuova Pac 2014-2020 è rappresentata dalla componente ambientale dei pagamenti diretti, il cosiddetto pagamento ecologico, o *greening*, erogato per ettaro di superficie a fronte del rispetto di pratiche agricole favorevoli al clima e all'ambiente. Il *greening* è regolato dagli articoli dal 43 al 47 del Regolamento 1307/2013 e prevede l'applicazione, sulla superficie ammissibile ai pagamenti diretti, di tre tipi di pratiche agricole: diversificazione delle colture, mantenimento dei prati permanenti, mantenimento o introduzione di aree di interesse ecologico. Questi requisiti, in contesti specifici, possono essere sostituiti da pratiche "equivalenti" rappresentate da misure ambientali realizzate all'interno delle politiche di sviluppo rurale (II pilastro).

Alla componente verde dei pagamenti diretti è riservato il 30% del massimale nazionale¹. Lo Stato membro che applica il pagamento di base a livello regionale potrà applicare anche il pagamento verde a livello regionale. Inoltre, lo Stato membro può decidere di definire il pagamento ecologico a livello individuale, anziché calcolarlo come importo medio per ettaro, uguale per tutti su base nazionale o regionale². In questo caso, il valore del pagamento verrà calcolato come percentuale del valore totale dei diritti di pagamento di base che l'agricoltore ha attivato per ciascun anno³.

Nella filosofia della nuova Pac, il pagamento ecologico è lo strumento con cui la politica agricola contribuisce agli obiettivi di Europa 2020, in quanto esso dovrebbe rappresentare il corrispettivo dei beni pubblici ambientali prodotti dall'attività agricola, che il mercato non remunera (De Filippis, 2012). In realtà, per come è stato congegnato e per le modifiche che ha subito nel corso del negoziato sulla riforma, si può dire che il *greening* si colloca a metà strada tra una sorta di super-condizionalità e l'approccio contrattuale tipico del secondo pilastro della Pac (Tangermann, 2011; De Filippis, 2012). Il rispetto del-

Questo capitolo è stato redatto da Roberto Henke e Francesco Vanni, dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea).

¹ Dati i massimali dei pagamenti diretti, per l'Italia la componente verde varierà da 1.170,6 milioni di euro nel 2015 a 1.111,3 milioni nel 2019 (Mipaaf, 2014a).

² È questo il caso dell'Italia, che ha deciso di avvalersi della possibilità di calcolare il pagamento ecologico come percentuale (30%) del valore dei pagamenti diretti totali che ciascun beneficiario riceve.

³ Il valore del pagamento verde viene calcolato, per ogni anno e per ogni Stato membro o regione, dividendo l'importo complessivo spettante al *greening* a livello nazionale o regionale per il valore totale di tutti i diritti all'aiuto del pagamento di base attivati in tale Stato membro o regione (Mipaaf, 2014a).

le tre condizioni a cui è legato il pagamento ecologico è obbligatorio e il mancato adeguamento alle pratiche agricole da esso previste comporta delle sanzioni la cui severità aumenta progressivamente ma che, come pure per la condizionalità, è comunque piuttosto blanda. Inoltre, altro punto in comune con la condizionalità sta nel fatto che i vincoli ambientali sono definiti “da regolamento”, nel senso che essi non sono adattati alle specifiche condizioni ambientali e territoriali locali ma agiscono trasversalmente su tutto il territorio. Proprio per questo, come vedremo, è lasciata flessibilità agli Stati membri di definire le cosiddette “pratiche equivalenti”, cioè azioni già intraprese nell’ambito di altri strumenti della Pac (prevalentemente le misure agro-ambientali) i cui effetti possono essere assimilati agli impegni definiti per il pagamento ecologico e che diventano in tal caso *baseline* per le misure di sviluppo rurale⁴.

Tornando alle sanzioni, l’art.77 del Regolamento 1306/2013 prevede che il mancato rispetto delle pratiche verdi comporti, nei casi di maggiore gravità, la mancata corresponsione del pagamento verde nei primi due anni (2015 e 2016) alla quale si aggiunge, negli anni successivi, una decurtazione della somma da erogare per tutti i pagamenti diretti pari al 20% del pagamento verde nel 2017 e al 25% dal 2018 in poi. In sostanza, nei primi due anni il mancato rispetto del *greening* riduce o azzerava il solo pagamento ecologico, mentre negli anni successivi incide anche sugli altri aiuti, anche se in misura molto limitata (Mipaaf, 2013). Ciò significa che, pur mancando un esplicito rapporto contrattuale tra agricoltore e Stato membro, almeno nei primi anni il pagamento ecologico può essere assimilato a un pagamento volontario (nel senso che chi non adotta la pratica non riceve il pagamento), mentre negli anni successivi l’esistenza di una sanzione per il mancato rispetto del *greening* lo rende obbligatorio, anche se il vincolo è allentato dal fatto che la sanzione non è molto severa.

Occorre comunque sottolineare che, sia pure indirettamente, il *greening* rappresenta un vincolo anche per chi intende aderire alle misure agro-ambientali del secondo pilastro, in quanto queste dovranno essere disegnate in modo da impedire il doppio finanziamento per le pratiche associate al *greening*. D’altra parte, va anche ricordato che nel corso del negoziato il pagamento ecologico è stato indebolito rispetto alle proposte legislative della Commissione (Commissione europea, 2011b e 2013) che prevedevano obblighi più stringenti, sia in termini di colture coinvolte che di entità di superfici⁵. Questo “alleggerimento” è stato in parte benvenuto, in quanto ha reso il *greening* più adattabile alle caratteristi-

⁴ L’equivalenza viene regolata dagli Stati membri nell’ambito di criteri definiti dal Regolamento.

⁵ L’applicazione della diversificazione riguardava, nella proposta originale, tutte le aziende con superfici a seminativo superiori a 3 ettari; l’obbligo della superficie a prato era fissata a livello aziendale e la quota delle aree d’interesse ecologico era posta al 7%. Inoltre, nella proposta originaria non era prevista l’esclusione a priori dagli obblighi di rispetto delle aree d’interesse ecologico delle superfici a colture permanenti, introdotta successivamente, in risposta alla forte pressione delle organizzazioni professionali, del Parlamento europeo e di alcuni Stati membri, incluso l’Italia.

che locali delle agricolture europee, evitando che esso si traducesse in una sorta di “bonus” per alcune realtà agricole e in una eccessiva penalizzazione per altre. D'altra parte, come vedremo, il sistema delle equivalenze potrebbe portare a un'applicazione molto differenziata tra Stati membri, con il rischio che in alcuni casi non sia assicurato un beneficio ambientale maggiore di quanto non si ottenga già oggi con le misure agro-ambientali dello sviluppo rurale o con i regimi nazionali/regionali di certificazione ambientale.

Tutto ciò fa pensare che, come è avvenuto per tante novità introdotte in passato nella lunga storia della Pac, anche il pagamento verde si possa considerare una misura attivata in via sperimentale, da testare e metabolizzare nel corso dei prossimi anni, per poi eventualmente consolidarsi in occasione di futuri appuntamenti di riforma.

5.2 GLI OBBLIGHI E LE PRATICHE AGRICOLE EQUIVALENTI

Venendo ai requisiti previsti dalle pratiche agricole del pagamento ecologico, essi possono sintetizzarsi come segue.

Diversificazione delle colture: art.44. Questo requisito si applica esclusivamente alle superfici a seminativo superiori a 10 ettari. Sulle superfici comprese tra 10 e 30 ettari che non sono interamente coltivate con colture sommerse per una parte significativa dell'anno, gli agricoltori devono assicurare la presenza contemporanea di almeno due colture, con la coltura principale che non può superare il 75% della totale superficie a seminativo. Sulle superfici a seminativo superiori a 30 ettari le colture presenti devono essere almeno tre; le due principali non possono superare, congiuntamente, il 95% della superficie e quella principale da sola non può coprire più del 75%. Quest'obbligo non viene applicato nel caso di superfici a seminativo costituite per più del 75% da coltura da foraggio, da prati permanenti, da terreni a maggese o da colture sommerse per una parte significativa dell'anno, a condizione che la superficie a seminativo rimanente non superi i 30 ettari.

Mantenimento dei prati permanenti: art.45. La percentuale dei prati permanenti sulla superficie agricola totale non deve scendere sotto il 5% (l'anno di riferimento è il 2015). Gli Stati membri possono decidere di applicare questo requisito a livello aziendale oppure a livello territoriale (nazionale, regionale o sub-regionale). Inoltre, non è possibile convertire o arare queste superfici se esse sono situate in aree definite ecologicamente sensibili ai sensi delle direttive sulla conservazione degli habitat naturali e sulla conservazione degli uccelli.

Introduzione di aree d'interesse ecologico (Ecological focus area – Efa: art.46). Questo requisito si applica alle aziende con una superficie a seminativo superiore a 15 ettari. Sono pertanto escluse le superfici a prato-pascolo e a

colture permanenti. Le Efa, rappresentate da superfici non coltivate (come siepi, terreni a riposo, terrazzamenti, fasce tampone) ma anche da elementi caratteristici del paesaggio, superfici oggetto d'imboschimento e coperte da colture azoto-fissatrici, devono interessare una superficie corrispondente ad almeno il 5% della copertura a seminativo⁶. Questa quota potrà essere innalzata al 7% nel 2017, a seguito di una valutazione d'impatto presentata dalla Commissione Europea accompagnata da una specifica proposta legislativa. Sono escluse dall'applicazione di questo obbligo le aziende la cui superficie ammissibile è costituita per una quota maggiore del 75% da prati permanenti e foraggi o coltivata con colture sommerse per una parte significativa dell'anno, nonché le aziende dove più del 75% della superficie a seminativo è interamente usata per la produzione di erba o altri foraggi erbacei, lasciata a riposo, coltivata con leguminose (o una combinazione di questi) a condizione che la superficie a seminativo rimanente non superi i 30 ettari.

Il Regolamento prevede, inoltre, l'esenzione da questi obblighi, oltre che per la parte di ciascuna azienda sulla quale si pratica l'agricoltura biologica, anche per le aziende che, a seguito dell'adesione a misure agro-climatico-ambientali o ad alcune tipologie di certificazione, adottano pratiche benefiche per l'ambiente e per il clima che danno benefici equivalenti o maggiori rispetto a quelli del *greening*⁷.

Rispetto ai requisiti appena descritti, le opzioni lasciate agli Stati membri sono piuttosto limitate ma non certo irrilevanti. La più importante, cui si è già accennato, è la scelta delle modalità di definizione e di calcolo del pagamento ecologico: se esso debba essere calcolato a livello territoriale, cioè in misura uguale per tutti gli agricoltori di una regione o Stato membro, o a livello individuale, cioè differenziato tra i singoli beneficiari. Numerosi paesi, tra cui l'Italia, hanno optato per il calcolo del pagamento ecologico a livello aziendale: una scelta molto discutibile, ma dettata dalla necessità di ridurre l'effetto redistributivo del passaggio ad un pagamento di base forfetario.

Accanto a questo aspetto finanziario, vi sono alcune questioni "tecniche" demandate alle opzioni nazionali.

Riguardo al mantenimento dei prati permanenti, spetta agli Stati membri definire un elenco di aree sensibili da escludere dal vincolo e i criteri con cui assicurare che il rapporto tra superfici a prati e Sau complessiva non diminuisca in maniera superiore al 5%⁸. Ancora, rispetto al vincolo delle aree di inte-

⁶ Alle diverse tipologie di Efa saranno applicati specifici fattori di conversione e di ponderazione, già previsti nell'allegato X del Reg. 1307/2013 e in definiti negli atti delegati.

⁷ L'introduzione di pratiche equivalenti è un'opzione lasciata allo Stato membro, che deve eventualmente comunicare alla Commissione gli specifici impegni o sistemi di certificazione che intende adottare e che saranno valutati sulla base della loro attinenza agli impegni contemplati nell'elenco dell'allegato IX del Regolamento 1307/2013.

⁸ In Italia tale obbligo sarà applicato a livello nazionale.

resse ecologico, gli Stati membri possono consentire a gruppi di agricoltori di gestirlo in modo congiunto, contabilizzando collettivamente la superficie da escludere dalla pratica agricola (Comegna e Sacchetto, 2014a)⁹. Inoltre, gli Stati membri possono definire le Efa a livello regionale (fino alla metà della quota percentuale) al fine di ottenere aree adiacenti.

Infine, agli Stati membri spetta la definizione delle cosiddette “pratiche equivalenti” agli obblighi previsti dal *greening*, nel rispetto delle caratteristiche definite dal Regolamento: in particolare, per essere considerata equivalente una pratica agricola deve essere compresa tra quelle previste dalle misure agro-ambientali o rientrare in uno dei sistemi di certificazione ambientale (nazionale o regionale); inoltre, deve avere effetti simili alle pratiche rese obbligatorie dal regolamento rispetto all’ambiente o al clima, in termini di biodiversità, qualità del suolo, mantenimento del paesaggio e mitigazione dei cambiamenti climatici (Comegna e Sacchetto, 2014b). Il principio di equivalenza è stato uno degli elementi più discussi durante la fase finale del negoziato, per l’obiettivo difficoltà, sul terreno amministrativo e gestionale, di creare un quadro comune per comparare con i requisiti del *greening* le pratiche agricole e gli effetti ambientali dei tanti schemi agro-climatico-ambientali, nonché dei sistemi di certificazione nazionali e regionali adottati nei 27 Stati membri¹⁰. A questo proposito, nel Regolamento 1307/2013 sui pagamenti diretti (Allegato IX) è stata inserita una lista di misure che consentiranno agli agricoltori di avere diritto automaticamente al pagamento ecologico, in quanto i benefici ambientali ottenuti da queste pratiche sono ritenuti equivalenti a quelli del *greening*. Per evitare il doppio finanziamento, tuttavia, alcune pratiche potranno beneficiare del solo pagamento verde mentre per un numero limitato di misure è previsto un coefficiente di riduzione da applicare sui pagamenti del secondo pilastro (Hart e Little, 2012; Comegna e Sacchetto, 2014b)¹¹.

Guardando al quadro complessivo di misure e deroghe previste dal *greening* (tabella 5.1), ci si può chiedere se con esso si sia raggiunta una giusta proporzione tra i vantaggi ambientali che si possono conseguire e l’aggravio burocratico-amministrativo connesso all’applicazione delle relative norme (Tangemann, 2011; Matthews, 2012; Mahé, 2012; Comegna e Sacchetto, 2014a). Confrontando il risultato finale con le proposte da cui si era partiti, non c’è dubbio che, come si è detto, il negoziato su questo aspetto della nuova Pac è stato fortemente orientato dalle sollecitazioni provenienti da alcuni Stati membri, tra cui l’Italia, e da componenti importanti del mondo produttivo. Da questo

⁹ L’unico obbligo da rispettare, a questo proposito, è che ciascun agricoltore realizzi all’interno della propria azienda almeno il 50% dell’obbligo che gli compete.

¹⁰ Sull’equivalenza tra i requisiti del *greening* e altri schemi ambientali si veda Hart e Menadue (2013).

¹¹ In pratica, nel caso di equivalenza tra misure, il pagamento ammesso all’interno delle misure agro-ambientali viene ridotto di un’entità pari ad un terzo del pagamento verde applicato nella regione, o nello Stato membro o a livello individuale.

punto di vista, rispetto al pacchetto iniziale, le norme che sono state varate appaiono molto meno rigorose sul fronte ambientale e sembrano orientate prevalentemente a non pregiudicare gli obiettivi produttivi e la competitività dell'agricoltura europea, ma anche a semplificare, sia dal punto di vista tecnico che amministrativo, l'applicazione dei vincoli previsti dal *greening*. Tali norme sono state poi definite con maggior precisione attraverso gli atti delegati che hanno seguito la definizione dell'accordo. In particolare, insieme alla definizione delle pratiche equivalenti, sono state precisate le norme applicative per le tre pratiche culturali obbligatorie per il pagamento ecologico.

Tabella 5.1 - Italia: pratiche agricole, aziende interessate e superfici ammissibili previste dal greening

Pratica agricola	Aziende interessate	Superfici e colture	Esenzioni	Esempi di pratiche equivalenti
Diversificazione culturale	Aziende con superficie a seminativo >10 ettari	Seminativi tra 10-30 ha: presenza di almeno 2 colture. La coltura principale deve occupare <75% della superficie a seminativo;	Non si applica a: agricoltura biologica superfici con più del 75% a foraggio, prato permanente e con colture sommerse (riso) per una parte significativa dell'anno	Avvicendamento colture
		Seminativi >30 ha: presenza di almeno 3 colture. Le due colture principali devono occupare <95% della superficie a seminativo e la principale <75%		Copertura invernale del suolo Colture intercalari
Mantenimento prati permanenti	Aziende con prati permanenti e pascoli	Mantenimento obbligatorio per aziende localizzate in aree designate dagli Stati membri, considerate ecologicamente sensibili	Non si applica a: agricoltura biologica	Gestione dei prati permanenti applicando specifici criteri, tra cui un appropriato regime di taglio, mantenimento elementi caratteristici del paesaggio, sistema di pascolo estensivo
		Il rapporto tra prato permanente e superficie agricola totale non deve diminuire di oltre il 5% a livello aziendale, territoriale o nazionale		
Aree d'interesse ecologico	Aziende con superficie a seminativo >15 ettari	Soggetto all'obbligo una superficie pari al 5% della superficie a seminativi (7% dal 2017)	Non si applica a: agricoltura biologica;	Set aside ecologico
			superfici con più del 75% a foraggio, prato permanente e con colture sommerse (riso) per una parte significativa dell'anno; superfici con più del 75% con foraggi, coltivazioni di leguminose	Fasce tampone Bordi e strisce per fauna selvatica Produzione su seminativi senza irrigazione, concimazione e uso di prodotti fitosanitari

Nel caso della diversificazione, le questioni più stringenti sono relative al periodo di copertura del suolo di ogni coltura per il calcolo delle percentuali e al trattamento delle policulture, mentre per i prati permanenti gli atti delegati prevedono la possibilità di estendere la definizione a zone che soddisfino criteri equivalenti, come alcune zone umide. Tuttavia, probabilmente le norme più rilevanti sono quelle che riguardano le aree di interesse ecologico: negli atti delegati si chiarisce che vi possono essere incluse i terreni a riposo, purché su di essi non venga fatta alcuna attività agricola; per quanto riguarda le terrazze, gli elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone, vengono considerate come aree di interesse ecologico quelle che rispettano le norme della condizionalità (buone condizioni agronomiche e ambientali); infine, viene specificato che ogni Stato membro può definire un elenco di colture azotofissatrici che rendono le superfici su cui sono coltivate aree di interesse ecologico.

5.3 L'APPLICAZIONE IN ITALIA

In questo paragrafo si riportano i risultati di un'elaborazione quantitativa sul potenziale impatto dell'introduzione del pagamento ecologico a livello nazionale (Vanni, 2013; Henke, Cimino e Vanni, 2014; Vanni e Cardillo, 2013). Le simulazioni, realizzate sulla base dei dati del 6° Censimento dell'agricoltura dell'Istat del 2010, forniscono una stima del numero e della localizzazione delle aziende e delle superfici potenzialmente interessate dai tre requisiti ambientali previsti dal *greening*.

Prima di ciò, vale la pena sottolineare che in Italia, a fronte di un massimale nazionale per il finanziamento dei pagamenti diretti pari a 3,9 miliardi di euro nel 2015, la componente finanziaria del *greening* sarà di circa 1,2 miliardi di euro, con un valore medio del pagamento a ettaro pari a circa 90 euro. Per valutare il possibile impatto del *greening* a livello nazionale si è tentato di quantificare e localizzare le aziende che dovranno effettuare dei cambiamenti nel loro assetto produttivo al fine di ottemperare ai nuovi obblighi ambientali.

L'obbligo della diversificazione colturale, secondo le elaborazioni mostrate in tabella 5.2, è un requisito che interesserà il 3,8% delle aziende italiane (circa 61mila unità), a cui corrispondono circa 1,9 milioni di ettari a seminativo, pari al 27,8% della superficie totale a seminativo. Lo scarso numero di aziende coinvolte è prevalentemente dovuto all'applicazione della soglia di 10 ettari di superficie a seminativo, che rende la norma applicabile a meno del 10% delle aziende italiane (157mila unità). Da questa percentuale sono poi state escluse le categorie che non sono tenute ad applicare la diversificazione, ovvero le aziende biologiche e le aziende con superficie prevalentemente dedicata

alla produzione di erba, colture sommerse o a riposo e, delle oltre 135mila aziende restanti, sono state escluse le quasi 75mila che soddisfano già i criteri della diversificazione.

Tabella 5.2 - Italia: aziende e superfici potenzialmente soggette alla diversificazione delle colture previste dal greening

	Aziende	Sau	Sup. Semin.
	<i>n.</i>	<i>ha</i>	<i>ha</i>
Totale	1.620.884	12.856.048	7.009.311
Aziende con superficie a seminativo	828.390	9.613.044	7.009.311
Aziende con superficie a seminativo > 10 ha	156.892	6.460.318	5.255.889
Aziende convenzionali	144.172	5.644.162	4.692.924
Aziende senza superficie interamente a foraggio, prato permanente e a colture sommerse	135.710	5.256.214	4.413.176
Con seminativi tra 10 e 30 ha	94.551	2.109.760	1.639.444
di cui:			
(A) con 1 coltura	28.433	675.311	477.644
(B) con 2 o più colture ma con coltura principale > 75%	12.234	270.532	215.494
Con seminativi > 30 ha	41.159	3.146.453	2.773.731
di cui:			
(C) con 1 o 2 colture	18.179	1.297.122	1.097.696
(D) con 3 o più colture ma con coltura principale >75%	2.136	173.216	157.016
Sottoposte alla diversificazione culturale (A+B+C+D)	60.982	2.416.181	1.947.850

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 6° Censimento dell'Agricoltura 2010

Per quanto riguarda il mantenimento dei prati permanenti, le superfici coinvolte, escludendo quelle appartenenti alle aziende biologiche, ammontano a oltre 3 milioni di ettari, concentrati in oltre 254mila aziende (tabella 5.3). La superficie a prati e pascoli potenzialmente interessata da questo obbligo corrisponde, dunque, al 90% del totale a prati e pascoli e al 24% della Sau. Poiché il rapporto tra i terreni a prati permanenti e la superficie agricola totale non dovrà ridursi oltre il 5%, la superficie totale da mantenere corrisponderà a circa 2,93 milioni di ettari, pari al 22,8% della Sau.

Tabella 5.3 - Aziende e superfici potenzialmente soggette al vincolo di mantenimento dei prati permanenti e pascoli

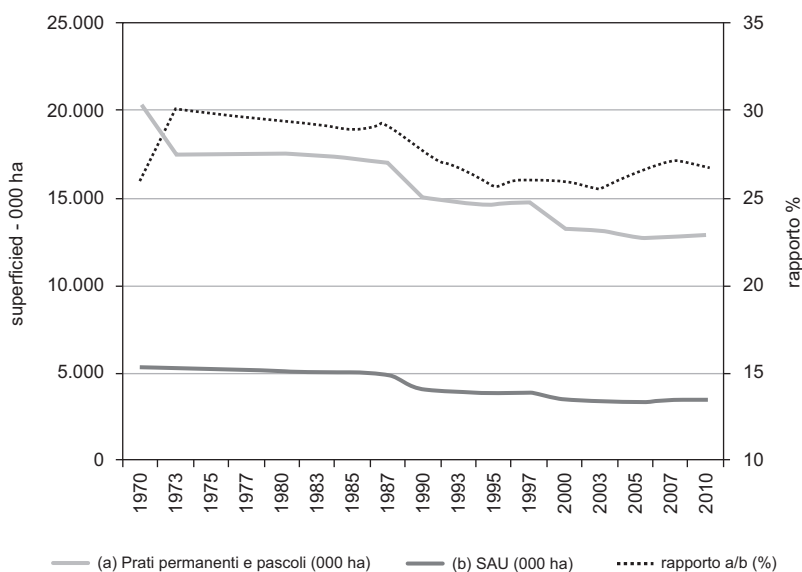
	Aziende		Superficie a prato permanente e pascolo	
	<i>n.</i>	<i>%</i>	<i>ha</i>	<i>% Sau</i>
Con prati permanenti e pascoli	274.486	16,9	3.434.073	26,7
Sottoposte al mantenimento dei prati permanenti*	254.656	15,7	3.084.665	24,0
di cui superficie da mantenere a prato-pascolo	-	-	2.930.432	22,8

* Sono state escluse le aziende biologiche

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 6° Censimento dell'Agricoltura 2010

Va anche sottolineato che la distribuzione dei prati permanenti e pascoli in Italia è abbastanza disomogenea, riflettendo la composizione geografica del Paese, dal momento che queste superfici sono concentrate principalmente lungo le Alpi e l'Appennino. Guardando all'andamento complessivo negli ultimi quattro decenni (figura 5.1), si può osservare una consistente diminuzione sia della superficie agricola che della superficie destinata a prati e pascoli, risultando tra questi due tipi di superfici un rapporto piuttosto stabile, rimasto sempre tra il 25% e il 30%. Per questo motivo si può supporre che la norma in questione, che in Italia sarà applicata a livello nazionale, non avrà un impatto significativo. Infatti, mentre il regolamento garantirà una rigorosa tutela dei pascoli permanenti in zone ecologicamente sensibili, nel restante terreno l'obbligo di mantenere una quota del 5% della superficie a pascolo permanente sulla superficie agricola non comporterà alcun vincolo reale, a meno che questa regola non sia applicata a livello sub-regionale.

Figura 5.1 - Evoluzione della Sau e delle superfici a prato permanente e pascolo (1970-2010)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Per quanto riguarda l'obbligo più discusso e contestato, ossia l'introduzione di aree di interesse ecologico, si registra purtroppo una mancanza di informazioni specifiche sulle superfici citate nel Regolamento (terreni lasciati

a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboschimento), che rende di fatto difficile stimare l'impatto della misura. Una stima approssimativa delle aziende potenzialmente interessate da questo requisito ambientale può essere fatta utilizzando i terreni a riposo come variabile che approssima la consistenza delle aree d'interesse ecologico.

Come si vede nella tabella 5.4, le aziende con superficie a seminativo superiore a 15 ettari rappresentano in Italia il 6,7% del totale, una quota che diminuisce ulteriormente se si escludono le aziende biologiche, le aziende con superficie prevalentemente dedicata alla produzione di erba e colture sommerse e quelle che hanno una quota di terreni a riposo superiore al 5% della superficie a seminativi. Il numero delle aziende che dovranno effettivamente destinare una quota di Sau ad Efa si riduce così a circa 82mila unità, pari al 5,1% del totale. A questo dato corrisponde una superficie a seminativo pari a 3,4 milioni di ettari e le Efa dovranno coprire una superficie pari a 170mila ettari (5% della superficie a seminativo), che potrebbe essere incrementata a oltre 237mila ettari a partire dal 2018.

Tabella 5.4 - Aziende e superfici potenzialmente soggette al vincolo delle aree di interesse ecologico

	Aziende	Sau	Sup. Semin.
	<i>n.</i>	<i>ha</i>	<i>ha</i>
Totale	1.620.884	12.856.048	7.009.311
Aziende con superficie a seminativo	828.390	9.613.044	7.009.311
Aziende con superficie a seminativo >15 ha	108.603	5.627.336	4.654.397
Aziende convenzionali	98.569	4.880.736	4.125.303
Aziende senza superficie interamente a foraggio, prato permanente e a colture sommerse	93.190	4.554.844	3.883.974
di cui:			
(A) senza terreni a riposo	78.859	3.720.053	3.160.513
(B) con terreni a riposo <5% superficie a seminativi	3.121	249.958	232.568
Sottoposte all'obbligo di individuare aree d'interesse ecologico	81.980	3.970.011	3.393.081

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 6° Censimento dell'Agricoltura 2010

Se le Efa potenzialmente rappresentano il vincolo ambientale più stringente, è opportuno precisare che queste stime non includono l'ampio ventaglio di tipologie di uso del suolo previsto negli atti delegati del Regolamento. Nelle norme applicative, infatti, è stata data la possibilità agli Stati membri di includere nelle aree d'interesse ecologico, oltre ai boschi cedui a rotazione e alle superfici oggetto di imboschimento, anche le colture intercalari e azoto-fissatrici,

alle quali sarà applicato un coefficiente di conversione¹². Le nuove tipologie di superfici ammissibili, la soglia di 15 ettari e non ultimo il riconoscimento delle pratiche equivalenti hanno indubbiamente diminuito il potenziale numero di aziende interessate da questo requisito, ma soprattutto ne hanno ridotto in maniera significativa la portata ambientale (Vanni, 2013).

Sintetizzando, ad eccezione del mantenimento dei prati permanenti, che sarà applicato a livello aziendale solo in alcune aree designate dagli Stati membri, i requisiti della diversificazione colturale e dell'introduzione delle aree d'interesse ecologico determineranno degli effetti diretti sui processi produttivi delle singole aziende. Quelle potenzialmente interessate ad almeno uno di questi due obblighi sono oltre 107mila (6,6% del totale delle aziende italiane) di cui oltre 35mila (2,2% del totale) soggette ad entrambi i requisiti (tabella 5.5). La percentuale più elevata di queste aziende è concentrata nelle aree di pianura (9,9%), mentre nelle aree collinari e montane ricadono rispettivamente il 5,5% e il 3,7% di esse.

Tabella 5.5 - Italia: Aziende potenzialmente soggette al greening

	Montagna	Collina	Pianura	Totale
<i>n. aziende</i>				
Solo diversificazione	2.271	13.707	9.814	25.792
Solo Efa	5.281	17.570	23.939	46.790
Diversificazione e Efa	2.690	15.627	16.873	35.190
Totale	10.242	46.904	50.626	107.772
<i>% aziende</i>				
Solo diversificazione	0,8	1,6	1,9	1,6
Solo Efa	1,9	2,1	4,7	2,9
Diversificazione e Efa	1	1,9	3,3	2,2
Totale	3,7	5,6	9,9	6,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 6° Censimento dell'Agricoltura 2010

Osservando la localizzazione delle aziende potenzialmente interessate da almeno un requisito del *greening* (tabella 5.6), le percentuali più elevate si riscontrano nelle zone di pianura del Nord (in particolare in Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna) ma anche in alcune zone collinari e montane del centro e del Meridione (Marche, Molise, Puglia e Basilicata). Questa distribuzione, di fatto, corrisponde a due realtà agricole che saranno maggiormente influenzate dal *greening*: il sistema maidicolo della Pianura Padana e la produzione di gra-

¹² Le colture intercalari e le colture azoto-fissatrici saranno conteggiate come aree di interesse ecologico applicando un coefficiente di conversione dello 0,7 (un ettaro di coltura azoto-fissatrice corrisponde a 7.000 m² di area d'interesse ecologico). Per una descrizione più dettagliata delle diverse tipologie di Efa si rimanda agli art.45-48 del Regolamento 1307/2013 e ai corrispondenti atti delegati.

no duro del Centro-Sud. Secondo recenti stime questi due sistemi saranno quelli che subiranno gli effetti negativi maggiori dell'introduzione degli obblighi del *greening* anche in termini di redditività aziendale, con una riduzione abbastanza consistente dei margini lordi specie nelle unità produttive altamente specializzate e di dimensioni maggiori (Cimino *et al.*, 2014)¹³.

Tabella 5.6 - Italia: Aziende potenzialmente soggette al greening per regione e zona altimetrica

	% aziende totali				% aziende con seminativi			
	Montagna	Collina	Pianura	Totale	Montagna	Collina	Pianura	Totale
Piemonte	1,6	6,2	29,0	13,3	5,5	11,7	33,7	21,8
Valle d'Aosta	0,1	-	-	0,1	0,7	-	-	0,7
Lombardia	1,1	7,9	37,4	22,6	6,3	15,0	41,6	34,8
Trentino A. A.	0,3	0,0	0,0	0,3	2,3	0,0	0,0	2,3
Veneto	2,0	2,3	8,9	7,3	8,2	5,5	10,0	9,5
Friuli V. G.	0,9	10,5	12,9	11,9	3,8	12,9	13,9	13,6
Liguria	0,2	0,1	-	0,1	0,5	0,2	-	0,3
Emilia R.	6,8	14,3	19,5	16,7	11,2	19,9	23,8	21,7
Toscana	3,7	10,4	8,4	8,9	10,0	18,1	13,4	16,5
Umbria	9,8	8,7	-	8,9	12,7	13,2	-	13,1
Marche	17,7	13,9	-	14,3	20,5	15,9	-	16,4
Lazio	2,2	5,2	13,4	6,0	6,8	13,7	18,8	14,2
Abruzzo	8,5	3,5	-	4,5	12,3	6,0	-	7,5
Molise	11,3	19,5	-	16,2	15,6	26,6	-	22,2
Campania	9,8	2,1	7,8	4,8	16,8	4,8	11,9	9,6
Puglia	27,3	11,0	6,0	7,9	31,2	34,4	18,6	24,3
Basilicata	9,1	24,4	8,2	16,9	11,8	38,2	13,7	24,9
Calabria	0,9	0,8	2,4	1,1	2,3	2,5	7,7	3,1
Sicilia	10,9	11,5	4,8	10,2	28,8	23,8	11,6	22,6
Sardegna	30,0	25,4	33,6	28,2	75,0	56,9	56,9	57,8
Italia	3,7	5,6	9,9	6,6	8,7	11,6	16,5	13,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 6° Censimento dell'Agricoltura 2010

¹³ In queste analisi sono state stimate, attraverso i dati Rica, le variazioni del margine lordo aziendale a seguito dall'introduzione delle misure di *greening*. Le stime si basano su aziende rappresentative, che possiedono le caratteristiche strutturali medie delle aziende interessate dal *greening* nei due sistemi specializzati. Dai risultati emerge come gli effetti sul margine lordo sarebbero particolarmente consistenti per aziende completamente specializzate nella produzione di mais (da -130 €/ha ad oltre -200 €/ha, in base a regione e zona altimetrica), mentre per aziende totalmente specializzate nella produzione di grano duro è stato stimato un impatto inferiore (da -35 €/ha a -140 €/ha).

5.4 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il *greening* della Pac, inteso come attenzione agli effetti ambientali dell'attività agricola, è un processo che viene da lontano. Esso può essere fatto risalire ad Agenda 2000, quando è iniziata la revisione dei tradizionali obiettivi della Pac, orientandoli maggiormente alla dimensione ambientale e sociale (Henke, 2002). Tuttavia, va riconosciuto che con la Pac 2014-2020 per la prima volta una componente dei pagamenti diretti viene esplicitamente legata alla realizzazione di pratiche aziendali ritenute, più o meno legittimamente, positive per l'ambiente e la biodiversità. Il punto più discutibile di questo processo, al di là degli aspetti tecnici e agronomici delle misure – che pure sono stati messi in discussione – è la sovrapposizione di un nuovo strumento con quelli già attivati nel corso del processo di *greening* della Pac, vale a dire la condizionalità e le misure agroambientali. I problemi della sovrapposizione sono duplici: da un lato rappresentano un aggravio gestionale per gli agricoltori; dall'altra comportano un affaticamento della macchina amministrativa che deve riuscire a governare i processi e i controlli ad essi connessi.

Rispetto al primo punto, come è stato ampiamente sottolineato nel dibattito scientifico, se è ragionevole richiedere agli agricoltori servizi di natura ambientale, a fronte di un sostegno come quello assicurato dalla Pac che, nonostante i tagli, rimane comunque generoso, è meno comprensibile perché questo debba coincidere con la complessità normativa e applicativa derivante dalla compresenza di molti strumenti tesi al raggiungimento degli stessi obiettivi. Rispetto al secondo punto, i problemi della demarcazione degli strumenti e del rischio di doppio finanziamento delle pratiche agricole sono tra i maggiori problemi di gestione e di amministrazione con cui si confronta oggi la complessa macchina dell'agricoltura europea.

Tornando agli obiettivi del *greening* così come esso è stato concepito nella attuale riforma della Pac, il legislatore tenta di dare nuovo vigore e una più solida giustificazione al sostegno diretto promuovendo forme di agricoltura sostenibili volte a una migliore conservazione della biodiversità, al mantenimento della fertilità del suolo e del paesaggio rurale. A questo proposito, un punto di forza della proposta iniziale della Commissione europea risiedeva nell'applicazione obbligatoria dei requisiti del *greening* a tutte le superfici agricole destinatarie di pagamenti disaccoppiati, con effetti ambientali su una scala molto più ampia rispetto alle misure volontarie del secondo pilastro e a costi relativamente inferiori. Il suo difetto, tuttavia, era una definizione dei requisiti discutibile sul piano agronomico, poco adattabile alla grande differenziazione dell'agricoltura europea e, più in particolare, decisamente penalizzante per le aree mediterranee.

L'accordo finale, come si è detto, ha attenuato notevolmente la portata dei vincoli previsti dal *greening*, con due conseguenze, una negativa e l'altra positiva: la conseguenza negativa è che il *greening* è stato ridotto a una sorta di super-condizionalità che non porterà a grandi risultati ambientali; l'aspetto positivo è che almeno eviterà di penalizzare in modo indiscriminato le diverse realtà agricole. In definitiva, si è trattato di un compromesso "al ribasso", tipico del lento metabolismo decisionale della Pac ma che, come tante volte è accaduto in passato, comunque apre la strada a futuri sviluppi.

6. GLI ALTRI PAGAMENTI

6.1 IL PAGAMENTO PER I GIOVANI AGRICOLTORI

Finora la Pac aveva adottato misure a favore del ricambio generazionale nell'ambito del secondo pilastro. Con la Pac 2014-2020, è la prima volta che un sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori viene inserito nel primo pilastro, con l'introduzione di una componente obbligatoria nel nuovo regime dei pagamenti diretti.

Le motivazioni restano quelle che tradizionalmente hanno giustificato la politica a favore delle aziende condotte da giovani; i "considerando" del Regolamento Ue 1307/2013 ricordano che la presenza di attività economiche gestite da giovani agricoltori è un aspetto essenziale per la competitività del settore agricolo, per cui è opportuno sostenere l'insediamento iniziale dei giovani e l'adeguamento strutturale delle relative aziende nella fase successiva all'insediamento.

6.1.1 I contenuti

Il Regolamento Ue 1307/2013 (artt.50-51) obbliga gli Stati membri a utilizzare una parte dei loro massimali nazionali dei pagamenti diretti per concedere un pagamento annuale ai giovani agricoltori, in aggiunta al pagamento di base.

I beneficiari del pagamento sono le persone fisiche che possiedono i seguenti requisiti:

- età inferiore ai 40 anni;
- si insedino per la prima volta come capo-azienda, o che si siano già insediate nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda per aderire al regime del pagamento di base (quindi la data limite è il 15 maggio 2010).

Gli Stati membri possono inserire ulteriori criteri in termini di competenze adeguate e/o requisiti di formazione dei beneficiari.

L'idea è che il pagamento sia limitato alla fase iniziale del ciclo di vita dell'impresa e non debba trasformarsi in un aiuto al funzionamento, per cui esso è concesso per un periodo di *cinque anni*. Se l'insediamento è avvenuto prima del 2015, il periodo quinquennale viene ridotto del numero di anni trascorsi

Questo capitolo è stato redatto da Angelo Frascarelli, dell'Università di Perugia, e da Maria Rosaria Pupo D'Andrea, dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea).

tra la data del primo insediamento e la data della prima domanda per aderire al regime del pagamento di base, ovvero il 2015¹.

Il plafond destinato al pagamento per i giovani agricoltori non può essere superiore al 2% *del massimale nazionale*. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro il 1° agosto 2014, la percentuale stimata necessaria per finanziare il pagamento: per l'Italia, ad esempio, considerando il massimale nazionale del nostro Paese, il 2% del plafond nazionale significa un plafond annuo massimo di 75 milioni di euro nel periodo 2015-2020. Gli Stati membri potranno riesaminare la scelta entro il 1° agosto di ogni anno, a valere dall'anno successivo.

Se il plafond fissato da uno Stato membro per i giovani agricoltori non fosse sufficiente a soddisfare tutte le richieste, si possono verificare due ipotesi:

- se il massimale è stato fissato al 2%, viene praticata una riduzione lineare dei pagamenti a tutti i giovani agricoltori;
- se il massimale è stato fissato ad un tasso inferiore al 2%, lo Stato membro può reperire le risorse necessarie, utilizzando la riserva nazionale o un taglio lineare del pagamento di base o entrambi i metodi.

L'importo del pagamento è stabilito annualmente dallo Stato membro, il quale può adottare varie opzioni per la sua determinazione. Il Regolamento 1307/2013 prevede ben quattro metodi di calcolo del pagamento²:

- a) moltiplicando il numero dei titoli attivati dall'agricoltore per il 25% del valore medio dei titoli all'aiuto detenuti dall'agricoltore, in proprietà o in affitto; questo metodo si traduce in un pagamento proporzionale al valore dei titoli individuali, per cui un giovane agricoltore con titoli elevati avrà un pagamento più elevato di un agricoltore con valore dei titoli più basso;
- b) moltiplicando il numero dei titoli attivati dall'agricoltore per il 25% di un importo medio nazionale calcolato dividendo il massimale per il pagamento di base al 2019 per il numero di ettari ammissibili dichiarati nel 2015; questo metodo genera un pagamento per ettaro uniforme per tutti i giovani agricoltori;
- c) moltiplicando il 25% del pagamento medio nazionale per ettaro (calcolato dividendo il massimale nazionale al 2019 per il numero di ettari ammissibili dichiarati nel 2015) per il numero dei titoli attivati dall'agricoltore; anche questo metodo genera un pagamento per ettaro uniforme per tutti i giovani agricoltori;

¹ Ad esempio, se un giovane agricoltore si è insediato nel 2013, il pagamento per i giovani agricoltori viene concesso per tre anni (2015, 2016 e 2017).

² Il Regolamento 1307/2013 contempla anche un quinto metodo di calcolo riservato ai Nuovi Stati Membri; in tal caso l'importo del pagamento per i giovani agricoltori è ottenuto moltiplicando una cifra corrispondente al 25% del pagamento unico per superficie.

- d) calcolando un importo annuale forfettario per azienda, ottenuto moltiplicando un numero fisso di ettari³ per una cifra corrispondente al 25% del pagamento medio nazionale per ettaro; questo metodo genera un pagamento per azienda uguale per tutti i giovani agricoltori, indipendentemente dalle dimensioni aziendali.

Nei casi a), b) e c) lo Stato membro deve stabilire il numero massimo di titoli attivati da ciascun agricoltore (compreso fra 25 e 90) che potranno essere associati al pagamento per i giovani agricoltori.

6.1.2 Le scelte dell'Italia

Per applicare pagamento per i giovani agricoltori l'Italia ha dovuto decidere sui seguenti punti:

- la percentuale del massimale nazionale;
- il numero di titoli o di ettari ammissibili al pagamento;
- la modalità di calcolo.

La percentuale del massimale nazionale destinata al finanziamento del pagamento per i giovani agricoltori è stata fissata dal nostro Paese all'1%. Questa scelta potrebbe essere interpretata come un segnale di scarsa attenzione ai giovani agricoltori, visto che è stato utilizzato un plafond largamente inferiore al 2%, ma così non è. Le motivazioni che hanno ispirato questa scelta sono due:

1. evitare una sottoutilizzazione del plafond, che avrebbe comportato fondi inutilizzati che sarebbero tornati nelle casse comunitarie;
2. la possibilità di utilizzare la riserva nazionale per coprire il fabbisogno necessario a soddisfare tutte le richieste dei giovani agricoltori.

Infatti, anche con un massimale dell'1% l'Italia prevede di garantire la quota massima di finanziamento ai giovani agricoltori attingendo, se necessario, alla riserva nazionale.

Il numero massimo di ettari ammissibili al pagamento è stato fissato a novanta.

Per quanto riguarda la modalità di calcolo, l'Italia ha scelto il metodo a) riportato sopra (art.50, par.6, lettera a, del Regolamento 1307/2013) che prevede un importo ottenuto moltiplicando il numero dei titoli attivati dall'agricoltore per il 25% del valore medio dei titoli all'aiuto detenuti dall'agricoltore stesso, in proprietà o in affitto.

Questo metodo suscita alcune perplessità, in quanto, come detto, rende il pagamento proporzionale al valore dei titoli individuali. In questo modo lo *status* di giovane agricoltore viene premiato in modo differente, tenendo conto del valore dei titoli storici invece che della condizione anagrafica. In altre pa-

³ Il numero fisso di ettari è ottenuto dividendo il numero di ettari ammissibili dichiarati dai giovani agricoltori per il numero totale di giovani agricoltori che hanno fatto domanda nel 2015.

role, si finisce col premiare di meno chi più ne avrebbe bisogno, in quanto possessore di titoli storici di valore più basso, tradendo lo spirito con cui è stata motivata l'introduzione di questo pagamento.

I *policy maker* italiani hanno giustificato questa scelta con il fatto che questo metodo di calcolo garantisce il più alto livello di erogazione a favore dei giovani agricoltori nel complesso del nostro Paese, anche se genera un trattamento variabile e iniquo tra un giovane e l'altro (tabella 6.1).

Tabella 6.1 - Modalità di calcolo del pagamento giovani agricoltori e relativa distribuzione regionale

Regioni	Potenziale giovani agricoltori 2015		1° METODO	2° METODO	3° METODO	4° METODO
	Numero giovani	%	25% del valore medio dei titoli detenuti dall'agricoltore	25% del valore medio del pagamento di base a livello nazionale	25% del pagamento medio nazionale	25% del pagamento medio nazionale per ettaro moltiplicato per un numero fisso di ettari
			Premio unitario: proporzionale al valore medio dei titoli dell'agricoltore	Premio unitario: 33,5 €/ha	Premio unitario: 72,0 €/ha	Premio unitario: 804 €/giovane agricoltore
Abruzzo	1.327	3,5%	1,6%	2,3%	2,3%	3,5%
Basilicata	1.396	3,7%	3,2%	4,1%	4,1%	3,7%
Calabria	3.243	8,6%	7,9%	4,5%	4,5%	8,6%
Campania	2.617	7,0%	5,9%	4,6%	4,6%	7,0%
Emilia Rom.	1.261	3,4%	4,3%	4,2%	4,2%	3,4%
Friuli V.G.	411	1,1%	1,2%	1,0%	1,0%	1,1%
Lazio	1.952	5,2%	4,5%	4,3%	4,3%	5,2%
Liguria	121	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%
Lombardia	1.315	3,5%	8,8%	5,1%	5,1%	3,5%
Marche	951	2,5%	2,7%	2,4%	2,4%	2,5%
Molise	843	2,2%	1,7%	2,5%	2,5%	2,2%
P.A. Bolzano	498	1,3%	0,6%	0,2%	0,2%	1,3%
P.A. Trento	79	0,2%	0,8%	0,2%	0,2%	0,2%
Piemonte	1.372	3,7%	5,8%	5,2%	5,2%	3,7%
Puglia	8.311	22,2%	20,5%	17,4%	17,4%	22,2%
Sardegna	2.106	5,6%	6,0%	11,1%	11,1%	5,6%
Sicilia	5.084	13,6%	10,8%	18,3%	18,3%	13,6%
Toscana	1.586	4,2%	4,1%	5,1%	5,1%	4,2%
Umbria	667	1,8%	1,8%	2,0%	2,0%	1,8%
Valle D'Aosta	60	0,2%	0,05%	0,1%	0,1%	0,2%
Veneto	2.295	6,1%	0,8%	5,2%	5,2%	6,1%
Totale	37.495	100,0%	€ 39.800.654	€ 14.027.144	€ 30.127.028	€ 30.127.028
% su massima Italia 2015			1,02%	0,36%	0,77%	0,77%

Fonte: Mipaaf

Il pagamento ai giovani agricoltori è un segnale politico importante che dimostra l'attenzione della Pac nei confronti delle imprese giovani e del ricambio generazionale in agricoltura.

Dal punto di vista pratico, tuttavia, il beneficio per un giovane agricoltore è limitato; l'importo del pagamento sarà probabilmente di entità tale da non apportare un miglioramento significativo del risultato operativo aziendale di fine anno, quindi incapace di favorire da solo l'insediamento aziendale e l'adattamento strutturale delle aziende. Basti pensare che la media italiana del pagamento sarà pari a circa 45 euro/ettaro; quindi un giovane agricoltore con il massimo degli ettari ammissibili (90 ettari) riceverà circa 4.000 euro/anno per cinque anni.

Tuttavia, bisogna ricordare che la politica più importante a favore dei giovani agricoltori continua ad essere collocata nel secondo pilastro dove, in continuità con le azioni intraprese durante la programmazione 2007-2013, vi sono misure più consistenti a sostegno dell'imprenditoria giovanile (premio di insediamento, incentivi agli investimenti aziendali), con la novità di poter attivare un sottoprogramma specifico per i giovani agricoltori.

6.2 IL REGIME PER I PICCOLI AGRICOLTORI

La semplificazione è un obiettivo dichiarato della nuova Pac, anche se la complessità del nuovo sistema di pagamenti diretti e della relativa convergenza sono esempi che non vanno certamente in questa direzione.

In ogni caso, per rendere i pagamenti diretti più facilmente accessibili alle piccole aziende agricole, è concessa agli Stati membri la facoltà di istituire un regime semplificato specifico per i piccoli agricoltori, al fine di ridurre i costi amministrativi connessi alla gestione e al controllo del sostegno diretto.

Questo regime di sostegno semplificato stimola anche una considerazione. La nuova Pac intende tutelare e favorire la presenza dei piccoli agricoltori, in quanto viene riconosciuto il loro contributo alla vitalità delle zone rurali. L'Ue afferma, infatti, che il regime dei piccoli agricoltori dovrebbe prefiggersi l'obiettivo di sostenere l'attuale tessuto agricolo dell'Unione, caratterizzato da aziende di piccole dimensioni, senza che ciò vada a detrimento dell'evoluzione verso strutture più competitive.

6.2.1 I contenuti

Il Regolamento Ue 1307/2013 (artt.60-65) prevede la possibilità per gli Stati membri di attivare un regime per i piccoli agricoltori, con un pagamento annuale forfettario che sostituisce tutti i pagamenti diretti. Non si tratta di una

tipologia di pagamento, come nel caso dei giovani agricoltori, ma di un regime che persegue l'obiettivo della semplificazione amministrativa.

Questa modalità di sostegno è facoltativa sia per gli Stati membri sia per gli agricoltori, nel senso che, qualora uno Stato membro scelga di adottare questo regime, gli agricoltori sono comunque liberi di scegliere se partecipare o meno.

Gli agricoltori che partecipano al regime hanno una serie di vantaggi:

- sono esonerati dalle pratiche agricole del *greening*;
- la domanda di accesso al sostegno è più semplice;
- la condizionalità e i controlli sono semplificati.

Gli agricoltori che intendano partecipare al regime per i piccoli agricoltori presentano una domanda entro il 15 ottobre 2015. Lo Stato membro deve comunicare l'importo del pagamento che spetta al piccolo agricoltore in tempo utile per permettergli di fare una scelta consapevole. Quindi il piccolo agricoltore presenterà la domanda di pagamento entro il 15 maggio 2015, come tutti gli altri agricoltori, attenderà la comunicazione dell'importo del pagamento e deciderà se presentare la domanda di partecipazione al regime entro il 15 ottobre 2015.

Per accrescere l'impatto del regime in termini di semplificazione, gli Stati membri hanno la facoltà di includere automaticamente nel regime i piccoli agricoltori, concedendo comunque loro la possibilità di ritirarsi.

Chi non entrerà nel regime dei piccoli agricoltori entro il 2015, o chi si ritirerà da esso dopo il 2015, non potrà più accedervi in una fase successiva, ma potrà comunque beneficiare dei pagamenti diretti seguendo le regole previste per gli agricoltori normali.

L'importo del pagamento annuo per ciascun agricoltore ha un livello massimo di 1.250 euro.

Gli Stati membri fissano l'importo del pagamento annuo per ciascun agricoltore che partecipa al regime dei piccoli agricoltori usando uno dei seguenti quattro metodi:

- a) un importo non superiore al 25% del pagamento medio nazionale per beneficiario, stabilito dagli Stati membri in base al massimale nazionale fissato per l'anno 2019 e al numero di agricoltori che hanno dichiarato ettari ammissibili nel 2015;
- b) un importo corrispondente al pagamento medio nazionale per ettaro, moltiplicato per un numero di ettari non superiore a cinque, determinato dagli Stati membri. Il pagamento medio nazionale per ettaro è stabilito dagli Stati membri in base al massimale nazionale per l'anno 2019 e al numero di ettari ammissibili dichiarati nel 2015;
- c) un importo pari al totale dei pagamenti da assegnare all'agricoltore ogni anno, qualora avesse fatto domanda come un agricoltore normale;

d) un importo pari al totale dei pagamenti da assegnare all'agricoltore nel 2015, qualora avesse fatto domanda come un agricoltore normale, che gli Stati membri possono adattare negli anni successivi per tenere proporzionalmente conto delle modifiche del massimale nazionale.

Se vengono applicati i primi due metodi, gli importi non sono inferiori a 500 euro e non sono superiori a 1.250 euro. Se l'applicazione dà come esito un importo inferiore a 500 euro o superiore a 1.250 euro, tale importo è arrotondato, rispettivamente, all'importo minimo o a quello massimo.

Se vengono applicati il terzo e quarto metodo, l'importo non è superiore a un importo stabilito dallo Stato membro, comunque compreso tra 500 euro e 1.250 euro. Se l'applicazione dà come esito un importo inferiore a 500 euro, lo Stato membro può decidere di arrotondarlo a 500 euro.

Durante il periodo di partecipazione al regime semplificato, gli agricoltori dovranno mantenere un numero di ettari almeno pari al numero di titoli detenuti.

Per finanziare il pagamento per i piccoli agricoltori, gli Stati membri deducono gli importi dai massimali dei rispettivi pagamenti sostituiti: pagamento di base, pagamento ridistributivo, pagamento ecologico, pagamento per zone con vincoli naturali, pagamento per i giovani agricoltori e pagamento accoppiato.

6.2.2 Le scelte dell'Italia

L'Italia ha deciso di applicare il regime per i piccoli agricoltori. Pertanto, dopo il 15 maggio 2015, tutti gli agricoltori riceveranno da Agea o dagli altri Organismi pagatori la comunicazione con il calcolo dell'importo e avranno la possibilità di aderire a tale regime con una domanda da presentare entro il 15 settembre 2015 (un mese prima del 15 ottobre 2015, data ultima prevista dal regolamento Ue).

Per quanto riguarda il metodo di calcolo, l'Italia ha optato per un importo pari al totale dei pagamenti da assegnare all'agricoltore nel 2015, qualora avesse fatto domanda come un agricoltore normale. Quindi i piccoli agricoltori ricevono semplicemente l'importo che riceverebbero altrimenti, pur avendo i vantaggi di semplificazione del piccolo agricoltore.

Il pagamento per i piccoli agricoltori sarà adattato ogni anno per tenere proporzionalmente conto delle modifiche del massimale nazionale. Il massimale nazionale passerà da 3.902 milioni di euro nel 2015 a 3.704 milioni di euro nel 2020, quindi la riduzione del pagamento per i piccoli agricoltori tra il 2015 e il 2020 sarà del 5%.

In Italia, gli agricoltori potenzialmente interessati al pagamento semplificato sono moltissimi: circa 750.000, pari circa due terzi degli attuali beneficiari dei pagamenti diretti, anche se essi assorbono meno del 10% del massimale nazionale.

6.3 IL PAGAMENTO PER LE AREE CON VINCOLI NATURALI

Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura nelle zone soggette a vincoli naturali, gli Stati membri hanno facoltà di concedere un pagamento annuale per superficie, utilizzando una certa percentuale del massimale nazionale.

Questo pagamento nasce dall'esigenza di mantenere la presenza degli agricoltori in tali aree e di fornire un reddito integrativo al sostegno fornito dallo sviluppo rurale. Di conseguenza, esso non sostituisce il pagamento destinato alle medesime zone nell'ambito del secondo pilastro, ma i due aiuti possono coesistere; tuttavia, per evitare il doppio finanziamento, gli aiuti forniti nell'ambito dei pagamenti diretti vanno decurtati da quelli forniti nell'ambito del sostegno allo sviluppo rurale.

L'aiuto in favore degli agricoltori delle zone soggette a vincoli naturali è regolamentato dagli articoli 48 e 49 – Capo 4, Titolo III del regolamento sui pagamenti diretti (1307/2013).

Si tratta di un aiuto facoltativo destinato alle aziende che hanno diritto al pagamento di base (sono quindi agricoltori attivi) e che sono situate parzialmente o totalmente in zone soggette a vincoli naturali designate da ciascuno Stato membro nell'ambito dell'art.32, paragrafo 1 del regolamento 1305/2013 sullo sviluppo rurale. In tali zone ricadono le zone montane, quelle soggette a vincoli naturali significativi, diverse dalle zone montane (le cosiddette zone intermedie) e alcune zone soggette a vincoli specifici (soprattutto di carattere ambientale).

Lo Stato membro può concedere l'aiuto per tutte le zone con vincoli naturali oppure limitarlo, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, solo a determinate zone. L'aiuto è concesso per gli ettari ammissibili ricadenti nelle zone oggetto di aiuto, dietro attivazione dei titoli del pagamento di base.

Al pagamento facoltativo può essere dedicato fino al 5% del massimale nazionale stabilito nell'allegato II del Regolamento 1307/2013. Tale percentuale può essere rivista entro il 1° agosto 2016 con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2017.

L'importo dell'aiuto è ottenuto dividendo le risorse finanziarie a sua disposizione per gli ettari ammissibili situati nelle aree con vincoli naturali alle quali lo Stato membro ha deciso di concedere un pagamento. Gli Stati membri possono concedere l'aiuto a livello regionale, purché le regioni siano individuate in modo oggettivo, tenendo conto delle caratteristiche e della severità dei vincoli naturali e delle condizioni agronomiche. In tal caso, il massimale per il pagamento viene diviso tra le regioni e in ciascuna di esse il pagamento viene calcolato dividendo il massimale regionale per l'aiuto per il numero di ettari ammissibili dichiarati ricadenti nella zona con vincoli naturali in cui lo

Stato membro ha deciso di concedere il pagamento. Di conseguenza, il pagamento facoltativo potrà assumere un valore unitario differenziato per regione.

Lo Stato membro può decidere di limitare gli aiuti per azienda a un numero massimo di ettari.

Le decisioni circa l'attivazione dell'aiuto, il massimale da dedicarvi, la limitazione dell'aiuto a un numero massimo di ettari per azienda e l'individuazione delle regioni devono essere comunicate alla Commissione europea entro il 1° agosto 2014.

Il Regolamento 1307/2013 stabilisce, nei *considerando*, che il sostegno facoltativo non dovrebbe essere concesso nelle zone individuate come soggette a vincoli naturali dal Regolamento 1698/2005 ma che non lo sono più nel Regolamento 1305/2013. Infatti, le zone con vincoli naturali diversi dalle zone montane (le cosiddette zone svantaggiate o intermedie) sono sottoposte a un processo di revisione, iniziato nel 2009, teso a uniformare i criteri e le caratteristiche di tali aree in tutta l'Ue.

Nel Regolamento 1698/2005 la classificazione delle zone svantaggiate si basava su tre parametri⁴ legati a criteri socio-economici superati e su dati non aggiornati. La revisione, che dovrà portare ciascuno Stato membro a individuare le nuove zone svantaggiate entro il 2014, è basata su parametri biofisici oggettivi⁵ che, quando raggiungono un determinato valore soglia, indicano l'esistenza di pesanti vincoli all'agricoltura.

L'Italia ha deciso di non applicare questo pagamento facoltativo, ma di sostenere le aree montane e/o svantaggiate attraverso la diversificazione degli aiuti accoppiati (nel caso dell'aiuto alla vacca da latte è previsto un aiuto aggiuntivo per le zone di montagna che si aggiunge al pagamento base) (cfr. capitolo 7) e mediante criteri meno stringenti per l'individuazione degli agricoltori attivi in tali aree (cfr. capitolo 3). D'altra parte, come riconosce lo stesso Ministero, queste aree beneficeranno dell'incremento del pagamento di base conseguente alla regionalizzazione, sebbene la convergenza ne rinvierà il pieno godimento a dopo il 2020.

⁴ I parametri sono i seguenti: scarsa produttività della terra, risultati economici dell'attività agricola inferiori alla media, scarsa densità demografica o tendenza alla riduzione di una popolazione che dipende dall'attività agricola.

⁵ Si tratta di otto fattori pedoclimatici (bassa temperatura, siccità, eccessiva umidità del suolo, scarso drenaggio del suolo, problemi di tessitura e pietrosità, scarsa profondità radicale, proprietà chimiche mediocri e forte pendenza), per ciascuno dei quali è fissato un valore soglia. Sono considerate zone con vincoli naturali diversi da quelle montane le zone in cui almeno il 60% della superficie agricola soddisfa almeno uno dei criteri al valore soglia indicato.

6.4 IL PAGAMENTO RIDISTRIBUTIVO PER I PRIMI ETTARI

Il pagamento redistributivo per i primi ettari è un altro pagamento facoltativo del pacchetto dei pagamenti diretti, introdotto nel corso dei negoziati della riforma (non era infatti presente nelle proposte legislative della Commissione europea del 2011).

L'obiettivo del pagamento è di fornire un efficace sostegno al reddito ridistribuendo risorse finanziarie all'interno dello Stato membro dalle aziende più grandi a quelle più piccole.

Tale pagamento è disciplinato dagli articoli 41 e 42 – Capo 2, Titolo III – del Regolamento 1307/2013 e prende la forma di un pagamento per superficie in favore degli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base concesso annualmente, dietro attivazione dei diritti all'aiuto da parte dell'agricoltore.

Gli Stati membri devono comunicare entro il 1° agosto di ciascun anno l'eventuale decisione di applicare il pagamento redistributivo per gli anni successivi⁶.

A tale pagamento può essere dedicato fino al 30% del massimale nazionale. Per ciascun agricoltore il pagamento redistributivo è pari al massimo al 65% del pagamento medio a ettaro nazionale o regionale, moltiplicato per il numero di diritti all'aiuto attivati dall'agricoltore, che non può essere superiore a 30 negli Stati membri con medie aziendali inferiori a 30 ettari, o non superiore alla media nazionale fissata nell'allegato VIII del Reg. 1307/2013, se la media nazionale è superiore a 30 ettari.

Nell'ambito di tali limiti, gli Stati membri possono applicare anche una graduazione dell'aiuto. Inoltre, se lo Stato membro applica il pagamento di base a livello regionale, pure il pagamento redistributivo può essere applicato a livello regionale.

Gli Stati membri che applicano il pagamento redistributivo utilizzando più del 5% del massimale nazionale (cfr. capitolo 3) possono non applicare la riduzione degli aiuti (regressività e *capping*) prevista all'articolo 11 del Regolamento 1307/2013. Si tratta, in entrambi i casi, di strumenti che mirano a redistribuire risorse finanziarie: nel caso della regressività, drenando risorse alle aziende che ricevono più aiuti e utilizzando questi importi per incrementare la dotazione nazionale/regionale per lo sviluppo rurale; nel caso del pagamento redistributivo, spostando risorse da quelle più grandi in termini di superficie ammissibile verso quelle più piccole (Pupo D'Andrea, 2013).

L'Italia ha deciso di non applicare il pagamento redistributivo, mentre ha previsto un meccanismo di regressività/*capping* piuttosto robusto, sebbene di efficacia limitata (cfr. capitolo 3).

⁶ Inoltre, nell'ambito del regolamento transitorio 1310/2013, è stata data agli Stati membri la possibilità di applicare tale pagamento anche nel 2014.

7. IL SOSTEGNO ACCOPPIATO¹

7.1 I CONTENUTI

Il nuovo sostegno accoppiato della Pac 2014-2020 è regolamentato dagli articoli dal 52 al 55 – Capo 1, Titolo IV – del Regolamento 1307/2013 e andrà a sostituire, con alcune modifiche sostanziali, il sostegno specifico garantito dall'art.68 del Regolamento 73/2009. Esso “può essere concesso esclusivamente a quei settori o a quelle regioni di uno Stato membro in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli che rivestono particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali, si trovano in difficoltà” (art.52).

Il sostegno accoppiato è finalizzato al mantenimento degli attuali livelli di produzione e può essere concesso ai produttori di: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola, canna e cicoria da zucchero, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida. Si tratta di produzioni che in passato hanno goduto di sostegno diretto. Dal sostegno accoppiato sono esclusi il tabacco, al quale invece l'Italia ha concesso l'aiuto specifico dell'art.68, e il settore vitivinicolo. Sono inoltre escluse le produzioni zootecniche che non hanno mai ricevuto pagamenti diretti (suini, pollame, eccetera).

Gli atti delegati adottati dalla Commissione europea² chiariscono che le regioni alle quali può essere garantito il sostegno accoppiato dovranno essere definite dallo Stato membro sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, quali le caratteristiche agronomiche e socio-economiche, il potenziale agricolo regionale o la struttura istituzionale o amministrativa. Si tratta della stessa definizione usata per individuare le regioni entro cui suddividere, eventualmente, il pagamento di base, tuttavia esse non devono necessariamente coincidere (cfr. capitolo 4).

Questo capitolo è stato redatto da Maria Rosaria Pupo D'Andrea, dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea).

¹ Questo lavoro è una versione ridotta e aggiornata del capitolo 11 del volume *Il sistema degli aiuti accoppiati della Pac. L'applicazione dell'articolo 68 del Reg. (Ce) n.73/2009 in alcuni Paesi Ue* (Pupo D'Andrea, 2014a), al quale si rimanda per maggiori dettagli.

² Regolamento delegato (Ue) n.639/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (Ue) n.1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento.

Al fine di individuare i tipi di agricoltura o i settori agricoli in difficoltà, gli Stati membri devono tenere conto delle strutture e delle condizioni di produzione delle regioni o settori interessati. Inoltre essi saranno considerati in difficoltà “se esiste un rischio di abbandono o di declino della produzione dovuti, fra l’altro, alla bassa redditività dell’attività svolta, con ripercussioni negative sull’equilibrio economico, sociale, o ambientale della regione o del settore considerati” (Regolamento 639/2014).

Rispetto al “vecchio” art.68 si notano differenze rilevanti. Quest’ultimo, in particolare, garantiva il soddisfacimento di un’ampia gamma di “bisogni” mediante un ampio ventaglio di misure, alcune accoppiate alla produzione, altre disaccoppiate (De Filippis, 2008). In particolare, l’art.68 è concesso:

- a.i. per specifici tipi di agricoltura che sono importanti per la tutela o il miglioramento dell’ambiente;
- a.ii. per il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli;
- a.iii. per il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli;
- a.iv. per il miglioramento dei criteri in materia di benessere degli animali;
- a.v. per specifiche attività agricole che comportano benefici agro-ambientali aggiuntivi;
- b. per far fronte a svantaggi specifici a carico degli agricoltori dei settori lattiero-caseario, delle carni bovine, delle carni ovine e caprine e del riso in zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili sotto il profilo ambientale, o, negli stessi settori, per tipi di agricoltura vulnerabili dal punto di vista economico;
- c. in zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo al fine di cautelarsi dal rischio che le terre siano abbandonate e/o di far fronte a svantaggi specifici per gli agricoltori di tali zone;
- d. sotto forma di contributi per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante;
- e. per mezzo di contributi a fondi di mutualizzazione per le epizootie e le malattie delle piante e gli incidenti ambientali.

Il sostegno accoppiato dell’art.68, vale a dire quello per specifici tipi di agricoltura (lettera a.i), per il miglioramento della qualità (a.ii), per il miglioramento della commercializzazione (a.iii), per il benessere animale (a.iv), per far fronte a svantaggi specifici (b) e i contributi ai fondi di mutualizzazione (e), era limitato al 3,5% del massimale nazionale.

Nel “nuovo” sostegno accoppiato, del “vecchio” art.68 resta solo il punto (b), nel quale sono stati incorporati anche gli svantaggi di tipo ambientale (lettera a.i). Gli altri aiuti del sostegno specifico hanno trovato collocazione altrove. Ad esempio, le assicurazioni sul raccolto e i contributi ai fondi di mutualizzazione sono stati trasferiti alle misure in favore dell’organizzazione della filiera e della gestione dei rischi delle politiche di sviluppo rurale, men-

tre i pagamenti per il miglioramento del benessere degli animali sono rimasti di esclusiva pertinenza del secondo pilastro. Il sostegno agli agricoltori ricadenti in zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo (lettera c) è ritornato esclusivamente in capo ai possibili usi della riserva nazionale; mentre i pagamenti verdi, volti a sostenere azioni in favore del clima e dell'ambiente, incorporano in forma coercitiva alcune delle azioni ambientali promosse nell'ambito dei pagamenti agro-ambientali del punto a.v.

Il sostegno accoppiato dell'art.52 assume la forma di un pagamento annuo a ettaro o a capo di bestiame ed è concesso entro limiti quantitativi definiti e basati su superfici, rese e numero di capi fissi. Questi dovranno essere fissati dallo Stato membro a livello regionale o settoriali e dovranno riflettere la resa massima o l'area coltivata o il numero di capi raggiunti in una regione/settore in almeno un anno del quinquennio precedente il primo anno di attuazione.

Il sostegno accoppiato può essere concesso anche a coloro che al 31 dicembre 2014 detengono diritti speciali (ad esempio quelli derivanti dal disaccoppiamento nel settore della zootecnia) e che non hanno ettari ammissibili ai fini dell'attivazione di diritti all'aiuto nell'ambito del regime del pagamento di base.

Il regolamento prevede che al sostegno accoppiato possa essere dedicato fino all'8% del massimale nazionale. Tuttavia, per gli Stati membri (come l'Italia) che, in almeno uno degli anni compresi tra il 2010 e il 2014, abbiano usato più del 5% dei pagamenti diretti sotto forma di pagamenti accoppiati, la percentuale può essere incrementata fino al 13%. I pagamenti accoppiati a cui si fa riferimento sono quelli previsti ai punti a) da i a iv, b), e) dell'articolo 68, esclusi, quindi, i pagamenti per le misure agro-ambientali, quelli per compensare svantaggi specifici e il contributo ai fondi di mutualizzazione. Fanno inoltre parte dei pagamenti accoppiati i pagamenti per bovini, ovi-caprini e frutticoli e i pagamenti a valere sul Titolo IV del Regolamento 73/2009, ad eccezione del cotone.

Possono inoltre utilizzare fino al 13% del massimale nazionale gli Stati membri che fino al 31 dicembre 2014 applicano il pagamento unico per superficie (cioè la maggior parte dei nuovi Stati membri) o che finanzino i pagamenti alla vacca nutrice (art.111 del Regolamento 73/2009)³.

Tali limiti (8% o 13%) possono essere ulteriormente aumentati fino a due punti percentuali se almeno il 2% del massimale nazionale è usato in favore del sostegno alla produzione di colture proteiche.

³ Possono inoltre usare il 13% del massimale nazionale gli Stati membri che hanno usato più del 50% dei fondi dell'art.69 del Regolamento 1782/2003 in favore del settore delle carni bovine (ma non hanno usato i pagamenti parzialmente disaccoppiati in favore della vacca nutrice) o in cui il 60% della produzione di latte avviene a nord del 62° parallelo.

In deroga a quanto stabilito, lo Stato membro che in almeno uno degli anni compresi tra il 2010 e il 2014 abbia usato più del 10% dei pagamenti diretti a disposizione sotto forma di pagamenti accoppiati, può dedicare al sostegno accoppiato facoltativo più del 13% del massimale nazionale, ma tale scelta deve essere approvata dalla Commissione.

Entro il 1° agosto 2016, con effetto dal 2017, uno Stato membro può rivedere le proprie scelte in merito al sostegno accoppiato. In particolare, può:

- 1) lasciare invariata, aumentare o diminuire la percentuale fissata entro i limiti previsti dell'8% (+2%) e del 13% (+2%), o lasciare invariata o diminuire la percentuale fissata in deroga (quella oltre il 13%);
- 2) modificare le condizioni di ammissibilità al sostegno;
- 3) porre termine alla concessione del sostegno accoppiato.

Entro il 1° agosto dell'anno precedente quello di applicazione dell'articolo 52 gli Stati membri devono fornire informazioni sulle regioni interessate, sui tipi di agricoltura o sui settori oggetto del sostegno e sul livello dell'aiuto che si intende concedere. Nel caso in cui ci si voglia avvalere della possibilità di aumentare le risorse finanziarie oltre l'8% del massimale nazionale occorre fornire un maggior dettaglio di informazioni dal quale si evinca la necessità di aumentare il livello del sostegno.

Nel caso in cui lo Stato membro intenda superare la soglia del 13%, spetta alla Commissione dare l'approvazione mediante atto di esecuzione se è dimostrato che nella regione o nel settore interessato è necessario intervenire:

- a) per mantenere un certo livello di una specifica produzione a causa di mancanza di alternative e per ridurre il rischio di abbandono della produzione e i conseguenti problemi sociali e/o ambientali;
- b) per garantire un'offerta stabile all'industria di trasformazione locale, evitando così gli effetti negativi, economici e sociali di una conseguente ristrutturazione;
- c) per compensare gli svantaggi con i quali si confrontano gli agricoltori di un particolare settore a causa di continue perturbazioni del relativo mercato;
- d) nel caso in cui l'esistenza di qualsiasi altro sostegno disponibile nell'ambito del regolamento sui pagamenti diretti, di quello sullo sviluppo rurale (Regolamento 1305/2013) o di qualsiasi regime di aiuto di Stato sembri insufficiente a soddisfare le esigenze di cui ai punti da a) a c).

Al fine di garantire un uso efficiente dei fondi ed evitare il doppio finanziamento, gli Stati membri devono assicurare la coerenza tra le misure di sostegno accoppiato e le misure implementate nell'ambito di altre misure e politiche dell'Unione, tra le diverse misure di sostegno accoppiato e tra le misure di sostegno accoppiato e gli aiuti di Stato. Inoltre, gli Stati membri devono garantire che il sostegno sia ricevuto dall'agricoltore solo nell'ambito di una di queste misure.

Per garantire la corretta applicazione delle disposizioni del regolamento sui pagamenti diretti, gli Stati membri devono notificare annualmente alla Commissione (entro il 15 settembre dell'anno successivo a quello in cui è stato pagato l'aiuto), per ognuna delle misure di pagamento accoppiato e per ogni "tipo di agricoltura" o settore agricolo, il numero totale di beneficiari, l'ammontare dei pagamenti erogati e la superficie o il numero di capi per i quali l'aiuto è stato concesso.

7.2 LE SCELTE DELL'ITALIA

7.2.1 Il "vecchio" sostegno accoppiato dell'art.68

L'Italia è uno dei pochi Paesi dell'Ue che ha adottato le varie forme di aiuto accoppiato che si sono susseguite: gli aiuti per specifici tipi di agricoltura e produzioni di qualità previsti dall'art.69 del Regolamento 1782/2003 e il sostegno specifico previsto dall'art.68 del Regolamento 73/2009; con la riforma, si prepara ad applicare anche i pagamenti accoppiati facoltativi dell'art.52 del Regolamento 1307/2013.

L'esperienza accumulata in 10 anni di utilizzazione di tali strumenti (dal 2005, anno di introduzione dell'art.69, fino al 2014, al quale si applica il regime transitorio per l'art.68 previsto dal regolamento 1310/2013⁴) permette di delineare alcuni punti di debolezza del regime, che il nuovo art.52 dovrebbe contribuire a superare.

Si ricorda che il sostegno specifico dell'art.68, in Italia, era riservato a tre misure:

- quella in favore della qualità (punto a.ii), che ha ricevuto, nel 2013, 153 milioni di euro, divisi tra carni bovine (51%), latte (40%), tabacco (21,5%), zucchero (circa 20%), carni ovi-caprine (10%), olio d'oliva (9%) e fronde recise (1,5%)⁵;
- il sostegno delle attività agricole che comportano benefici agro-ambientali aggiuntivi (punto a.v), in favore dei produttori di cereali che praticano l'avvicendamento nel Centro-sud, per un totale di 99 milioni di euro;
- il contributo ai premi di assicurazione (punto d) per un totale di 70 milioni di euro.

⁴ Il regolamento transitorio 1310/2013 ha dato la possibilità di rivedere le decisioni nazionali relative all'art.68, sia in termini di settori/regioni interessati che di entità del finanziamento. Inoltre, il regolamento ha stabilito che il massimale per gli aiuti accoppiati può essere innalzato dal 3,5% al 6,5%. L'Italia ha deciso di aumentare il plafond per il tabacco, aumentare l'aiuto a ettaro per la barbabietola da zucchero e introdurre un nuovo aiuto in favore delle patate da industria e da consumo Dop/Igp.

⁵ Nel 2014 l'aiuto alla qualità è stato esteso anche alle patate, per 3,7 milioni di euro, mentre quello per il tabacco è stato aumentato di 3 milioni di euro. Di conseguenza, la dotazione per il sostegno accoppiato è aumentata a poco meno di 160 milioni di euro.

Il primo punto di debolezza è dunque rappresentato dalla dispersione delle risorse su 8 prodotti e 18 schemi di sostegno. Le misure alla qualità sono spesso articolate in sottomisure, così che in alcuni casi le risorse sono risultate insufficienti a soddisfare la domanda, traducendosi in una riduzione significativa degli aiuti unitari effettivamente erogati e determinando così la scarsa efficacia dell'applicazione dell'articolo 68. Un'altra debolezza è rappresentata dai criteri di ammissibilità che, in alcuni casi, non sono stati tali da indirizzare gli aiuti verso comportamenti effettivamente virtuosi, nel senso che spesso gli agricoltori hanno potuto ricevere l'aiuto senza fare nulla di più di quanto non stessero già facendo o di quanto non avrebbero fatto comunque. Infine, la maggiore criticità è probabilmente rappresentata dai rapporti tra le misure dell'art.68 con analoghe misure contenute nel Piano di sviluppo rurale (Psr). Ciò ha costretto le amministrazioni regionali a mettere in piedi un corposo lavoro di demarcazione che ha prodotto scelte molto eterogenee tra Regioni e che ha portato gli interventi dell'art.68 a sovrapporsi (come i pagamenti agro-ambientali) o a sostituire (gli aiuti per la qualità) misure già esistenti, lasciando invece del tutto inesplorati spazi di azione previsti dall'articolo 68 e non coperti dai Psr.

7.2.2 Le scelte fatte sul nuovo sostegno accoppiato

Le scelte italiane in merito all'art.52 sono state abbastanza sofferte. Rispetto a una prima ipotesi di applicazione massima (13+2% del massimale nazionale), il documento politico approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 luglio 2014 (Mipaaf, 2014b) fissa il sostegno accoppiato su una quota dell'11%, pari a 429,2 milioni di euro (al 2015). Si tratta di un importo del 30% superiore a quanto destinato all'art.68 e quasi tre volte (180%) di quanto dedicato alle sole misure accoppiate che erano da esso previste.

La lunga contrattazione che ha caratterizzato l'individuazione dell'ammontare di risorse da dedicare a questo aiuto, nonché dei settori beneficiari e delle somme ad essi dedicate, prende le mosse dalla decisione nazionale di applicare la regionalizzazione sulla base della "regione unica" (cfr. Cap. 4). Si tratta di un criterio altamente redistributivo che, per la prima volta in Italia, rompe gli schemi della ripartizione storica delle risorse del primo pilastro della Pac tra prodotti e territori che aveva superato indenne le precedenti riforme. L'accettazione del nuovo modello di distribuzione degli aiuti ha richiesto delle misure di accompagnamento che ne attenuassero gli effetti nel tempo e nello spazio. Si è così deciso di applicare il modello di convergenza irlandese proposto nel Regolamento 1307/2013, di calcolare il pagamento verde su base individuale e di adottare il sostegno accoppiato facoltativo in favore delle re-

gioni e dei settori che, come risultato di questo processo, avrebbero visto ridursi consistentemente gli aiuti della Pac.

L'aiuto accoppiato è garantito a tre macrosettori: zootecnia, seminativi e colture permanenti. Al primo è assegnato poco meno della metà del *budget* disponibile (49%), al secondo il 34% e alle colture permanenti il 16% (tabella 7.1).

Tabella 7.1 - Italia. Scelte nazionali sull'applicazione dell'articolo 52 del Regolamento (Ue) n.1307/2013 (2015)

		Massimale articolo 52		% su massimale pagamenti diretti	Premio unitario indicativo
		(milioni di euro)	(%)		
Misura 1	Zootecnia bovina da latte	89,1	20,76	2,3	
Misura 1.1	Vacche da latte	75,1	17,50	1,9	56 euro/capo
Misura 1.2	Vacche da latte in montagna	9,9	2,30	0,3	40 euro/capo
Misura 1.3	Bufaline	4,1	0,96	0,1	20 euro/capo
Misura 2	Zootecnia bovina da carne	107,7	25,10	2,8	
Misura 2.1	Vacche nutrici	40,8	9,50	1,0	202 euro/capo
Misura 2.2	Premio alla macellazione (capi 12-24 mesi)	67,0	15,60	1,7	tra 45 e 49 euro/capo
Misura 3	Zootecnia ovi-caprina	15,0	3,50	0,4	
Misura 3.1	Ovini	9,5	2,21	0,2	12 euro/capo
Misura 3.2	Capi macellati Dop/Igp	5,5	1,29	0,1	10 euro/capo
<i>Totale Settore zootecnia</i>		<i>211,9</i>	<i>49,36</i>	<i>5,4</i>	
Misura 1	Piano proteico	35,8	8,35	0,9	
Misura 1.1	Soia (Nord Italia)	9,9	2,30	0,3	97 euro/ha
Misura 1.2	Proteaginose e leguminose (Centro Italia)	14,2	3,30	0,4	80 euro/ha
Misura 1.3	Leguminose (Sud Italia)	11,8	2,75	0,3	90 euro/ha
Misura 2	Frumento duro (Centro e Sud Italia)	59,9	13,95	1,5	60 euro/ha
Misura 3	Riso	22,7	5,30	0,6	120 euro/ha
Misura 4	Barbabietola da zucchero	17,2	4,01	0,4	325 euro/ha
Misura 5	Pomodoro da industria	11,3	2,63	0,3	160 euro/ha
<i>Totale Settore seminativi</i>		<i>147,0</i>	<i>34,24</i>	<i>3,8</i>	
Misura 1	Premio "base" olivo	44,2	10,30	1,1	78 euro/ha
Misura 2	Pagamento aggiuntivo olivo	13,3	3,10	0,3	70 euro/ha
Misura 3	Premio olivicoltura con rilevante importanza economica, sociale, territoriale e ambientale	12,9	3,00	0,3	130 euro/ha
<i>Totale colture permanenti</i>		<i>70,4</i>	<i>16,40</i>	<i>1,8</i>	
Totale		429,2	100,0	11,0	

Fonte: elaborazioni su bozza di decreto Mipaaf di applicazione della Pac, Mipaaf 2014b e Frascarelli 2014

L'aiuto alla zootecnia si compone di 3 misure e 7 sottomisure. I settori interessati sono la zootecnia bovina da carne e da latte, gli ovi-caprini e i bufalini. In quasi tutti i casi gli aiuti sono maggiorati in presenza di requisiti di qualità, miglioramento genetico e per le zone di montagna.

Il settore lattiero viene sostenuto tramite un aiuto alle vacche da latte che hanno partorito; le zone di montagna usufruiscono di un aiuto aggiuntivo all'aiuto base. Inoltre, per il settore bufalino è previsto un premio in favore dei capi femmina di età superiore ai 30 mesi, che partoriscono nell'anno e i cui vitelli sono identificati e registrati.

Per il settore della carne bovina sono previsti un premio alla vacca nutrice e un premio alla macellazione per capi compresi tra 12 e 24 mesi. Il premio alla vacca nutrice si compone di un premio base e di un premio aggiuntivo per l'adesione ad appositi piani selettivi o di gestione della razza. Quest'ultimo assume la forma di una maggiorazione non superiore al 20% del premio base. Nel caso del premio alla macellazione, al premio base si aggiungono due aiuti: uno per i capi detenuti in azienda per almeno 12 mesi o aderenti a sistemi di qualità nazionale o regionale, o a sistemi di etichettatura facoltativa (per essi è prevista una maggiorazione del 30% del premio base) e un altro aiuto per i capi certificati come Dop o Igp (con una maggiorazione del 50%).

Nel caso degli ovi-caprini il sostegno ha l'obiettivo di migliorare la qualità della produzione, rafforzare il legame con i territori e incentivare il pascolamento in aree vocate. Sono previste due misure: una in favore degli ovini, che si configura come un premio a capo (agnella da riproduzione) aderente a piani di selezione per la resistenza alla scrapie, e una in favore dei capi ovi-caprini macellati certificati come Dop o Igp.

Gli interventi in favore del settore zootecnico sono disponibili per tutto il territorio nazionale.

I premi al settore dei seminativi si articolano in 5 misure. La prima riguarda un piano proteico nazionale che comprende un premio specifico alla soia, circoscritto alle regioni del Nord Italia, un premio alle proteaginose e leguminose del Centro Italia, un premio alle leguminose del Sud Italia. Un'altra misura prevede un premio al frumento duro, limitato alle regioni del Centro e Sud Italia. Le altre misure riguardano il riso, la barbabietola da zucchero e il pomodoro da industria. Per questi ultimi prodotti, compreso il frumento duro, il documento politico approvato nel Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2014 (Mipaaf, 2014b) prevede un impegno da parte delle Regioni ad attivare misure a sostegno della produzione di qualità e in un'ottica di filiera o di distretto. Inoltre, nell'ambito dell'Ocm ortofrutta viene prevista la realizzazione di un piano nazionale per orientare e rafforzare la filiera del pomodoro.

Le misure relative alle colture permanenti riguardano l'olivo. Il premio base è destinato alle superfici olivicole delle regioni dove la superficie olivetata

occupa più del 25% della superficie agricola utilizzata (Sau) regionale (Calabria, Puglia e Liguria). Tra queste, quelle con pendenza superiore al 7,5% situate in Calabria e Puglia, ricevono un aiuto aggiuntivo. Un altro premio, destinato a tutto il territorio nazionale, è riservato alle superfici olivicole che rivestono una rilevante importanza economica, sociale, territoriale e ambientale.

Il documento politico, infine, prevede una revisione dei pagamenti accoppiati al 2016, previa valutazione d'impatto, anche alla luce delle scelte operate dagli altri Paesi.

Se si valutano le scelte operate sul fronte del sostegno accoppiato al di fuori del contesto in cui esse sono maturate, non c'è dubbio che si poteva fare di meglio, evitando di disperdere risorse in aiuti poco significativi e di dubbia efficacia. Se, tuttavia, si considera la funzione, per così dire "politica", che il sostegno accoppiato ha assunto nell'ambito delle più complessive scelte del nostro Paese, allora il giudizio negativo si attenua. Ci si riferisce alla circostanza che l'uso che si è fatto del sostegno accoppiato è stato soprattutto guidato dall'obiettivo di fare di esso il principale strumento attraverso cui far accettare la scelta della regione unica come riferimento del processo di regionalizzazione, garantendo ad alcune regioni l'attenuazione delle perdite conseguenti alla ridistribuzione del sostegno ad essa associato con aiuti accoppiati mirati alle loro produzioni più rappresentative. In questa logica, è evidente che al tavolo della trattativa ognuno ha cercato di portare a casa qualcosa, con conseguente proliferazione di misure e sottomisure, sulla cui efficacia in relazione alla sostenibilità e competitività dei settori interessati è lecito avanzare forti dubbi.

8. L'OCM UNICA E LE MISURE DI MERCATO

8.1 L'OCM UNICA NELLA NUOVA PAC

Tra i vari regolamenti che definiscono la nuova Pac 2014-2020, uno – il Regolamento 1308/2013 – ridefinisce l'insieme delle misure relative alla regolazione dei mercati dei prodotti agricoli, la cosiddetta Ocm unica. Questo regolamento sostituisce il precedente Regolamento 1234/2007 che conteneva la prima Ocm unica.

Il fatto che si sia operata, anche in questo caso, una vera e propria sostituzione del precedente regolamento, non è forse solo un'indicazione di natura formale. Con questo passaggio, infatti, anche la componente della Pac relativa all'intervento sui mercati ha subito una trasformazione non trascurabile rispetto al passato; ciò, unito al fatto che il regolamento del 2007 aveva già subito diverse modifiche ed integrazioni con l'Ocm ortofrutta, l'Ocm vino e il “pacchetto latte”, ne ha suggerito la riscrittura.

Prima di entrare nell'analisi del regolamento sull'Ocm unica, è interessante sviluppare qualche considerazione sulle sue relazioni con il resto della riforma della Pac.

Il regolamento ha come obiettivo specifico quello di armonizzare, razionalizzare e semplificare le disposizioni relative agli interventi sui mercati, in particolare quelle che coprono più di un comparto, e nella sostanza si presenta come il naturale complemento rispetto al regolamento sui pagamenti diretti. Pagamenti diretti e interventi sui mercati, infatti, hanno lo scopo comune di offrire un sostegno al reddito degli agricoltori dell'Ue, in particolare in caso di particolari turbative del mercato.

Non v'è dubbio, inoltre, che entrambi i regolamenti, nel loro insieme, siano finalizzati a rispondere ad alcune delle sfide richiamate nella comunicazione della Commissione che ha avviato il processo di riforma della Pac (Commissione Europea, 2010): la sicurezza alimentare, la variabilità dei prezzi e la crisi economica.

Sempre al fine di comprendere il contesto di riferimento della proposta, è anche utile notare come l'Ocm unica sia, in realtà, uno strumento importante per perseguire il raggiungimento di altri importanti obiettivi della Pac, quali:

- la promozione di forme di consumo sostenibile e di buone abitudini alimentari (con i regimi di aiuto per frutta e verdura nelle scuole e latte e prodotti lattiero-caseari nelle scuole);

Questo capitolo è stato redatto da Gabriele Canali, dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza.

- l’incoraggiamento delle azioni finalizzate a migliorare la posizione dell’agricoltura nelle filiere agroalimentari: promozione di Organizzazioni dei Produttori (Op), Organizzazioni Interprofessionali (Oi) e moderne ed equilibrate relazioni contrattuali;
- il proseguimento delle azioni di orientamento al mercato degli agricoltori (azioni specifiche soprattutto per alcuni prodotti quali olio d’oliva e prodotti vitivinicoli, superamento delle quote produttive);
- il miglioramento delle reti di sicurezza per fronteggiare le crisi di mercato (misure di ritiro dal mercato, interventi sugli scambi con l’estero, altre misure eccezionali).

L’Ocm unica, quindi, diventa ancor più che in passato un pacchetto di strumenti con numerose e diversificate finalità, anche se sostanzialmente riconducibili alla necessità di favorire una più efficiente ed equilibrata partecipazione degli agricoltori ai mercati per soddisfare sia le esigenze specifiche dei consumatori che quelle dei contribuenti e dell’intera società, soprattutto in termini di sicurezza alimentare e sostenibilità.

Una questione importante che riguarda questo regolamento è quella delle sue relazioni con altre misure che, in modo più specifico e con tempi diversi, sono intervenute su particolari temi: si pensi al cosiddetto “pacchetto latte” (Regolamento 261/2012) e al nuovo regolamento sui prodotti di qualità (Dop, Igp e Stg), il cosiddetto “pacchetto qualità” (Regolamento 1151/2012).

In generale il regolamento dell’Ocm unica ha in larga misura riassorbito diversi temi già compresi e in qualche misura “anticipati” nei provvedimenti precedenti, da quelli sulle forme di organizzazione dell’offerta e sui contratti nel comparto lattiero-caseario, a quelli sulle definizioni dei prodotti di qualità per i prodotti vitivinicoli, alle forme di regolazione dell’offerta ammesse nel caso di formaggi e prosciutti Dop (o Igp).

Un ultimo elemento da sottolineare riguarda le interazioni tra il regolamento sull’Ocm unica e il nuovo sviluppo rurale. Uno degli elementi più importanti di questo regolamento, infatti, è l’estensione a tutti i prodotti agricoli del modello delle Op e delle Oi come possibile risposta all’esigenza di raccordare meglio l’offerta dei prodotti agricoli all’evoluzione della domanda di mercato e per recuperare potere contrattuale nella filiera agroalimentare. Nel contempo, è nel regolamento sullo sviluppo rurale che si è definita la possibilità di reperire risorse da destinare al sostegno economico di nuove Op e Oi, almeno nei primi anni del loro sviluppo.

In sintesi, il regolamento dell’Ocm unica è legato, dal punto di vista della finalità generali che persegue, soprattutto al sostegno previsto dai pagamenti diretti; ma dal punto operativo ha connessioni importanti sia con i due precedenti “pacchetti” approvati dall’Ue (latte e qualità), che con le misure dello sviluppo rurale.

8.2 LA STRUTTURA DEL REGOLAMENTO E I PRINCIPALI CONTENUTI

Il regolamento sull'Ocm unica ha lo scopo di “armonizzare, razionalizzare e semplificare” le disposizioni relative alle diverse forme di intervento sui mercati dei prodotti agricoli nell'Ue. È quindi abbastanza ovvio che la struttura del regolamento, dopo alcune disposizioni introduttive e prima di disposizioni di carattere generale e di funzionamento, nella sua parte centrale raccolga i provvedimenti attorno a tre grandi temi: il mercato interno, gli scambi con i Paesi terzi e le regole di concorrenza.

Tra le disposizioni introduttive, oltre a segnalare il fatto che i prodotti della pesca sono esclusi dal campo di azione del regolamento in quanto per essi esiste una specifica Ocm, vengono richiamate le definizioni delle campagne di commercializzazione per le diverse produzioni (art.6) e i prezzi di riferimento per una lista di prodotti per i quali – almeno in parte e in condizioni predefinite – vi sono ancora possibilità di intervento regolate negli articoli della parte II.

Questa parte del regolamento, relativa all'intervento sul mercato interno, è divisa in due titoli. Il primo riguarda:

- l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato,
- i regimi di aiuto (programma ortofrutta nelle scuole e latte nelle scuole; aiuti nei settori relativi a olio di oliva e olive da tavola, prodotti ortofrutticoli, prodotti vitivinicoli, apicoltura);
- il sistema di autorizzazione per i nuovi impianti viticoli.

Nel secondo titolo, invece, sono raccolte tutte le norme applicabili alla commercializzazione e alle organizzazioni dei produttori.

La parte relativa alla commercializzazione è organizzata su tre sezioni relative, rispettivamente, a norme di carattere generale, alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche e tradizionali nel settore vitivinicolo, nonché alle specifiche norme relative all'etichettatura e alla presentazione del prodotto, sempre proprie del settore vitivinicolo. Anche in questo caso, si tratta sostanzialmente di una rivisitazione di quanto già previsto dall'ultima Ocm vino già in attuazione anche nel nostro Paese.

Un secondo “Capo” di questo “Titolo”, invece, prevede norme particolari per tre settori: zucchero, vino, latte e prodotti lattiero-caseari, con misure specifiche molto diverse per importanza e per natura. Nel caso dello zucchero, infatti, esse riguardano essenzialmente la necessità di definire accordi interprofessionali scritti per regolare le condizioni di acquisto della materia prima agricola da parte dei trasformatori; nel caso del vino esse affrontano i temi dello schedario vitivinicolo, dei documenti di accompagnamento e di trasporto e gli obblighi di tenuta dei registri; nel caso del settore lattiero-caseario, invece, sono previste nuove possibilità di regolazione delle dinamiche contrattuali tra produttori di latte e raccoglitori o trasformatori, che meritano un approfondimento specifico.

Nel terzo “capo”, finalmente, si affronta un altro dei temi presentati come centrali in questa nuova Ocm unica, cioè quello relativo alla rilevanza attribuita alle organizzazioni di produttori, alle loro associazioni e alle organizzazioni interprofessionali. Queste norme, non sono certamente una novità in senso assoluto nell’ambito della Pac, ma è certamente nuova la centralità che assumono, almeno potenzialmente, nell’ambito degli strumenti di regolazione del mercato agricolo. Va tuttavia rilevato che nel regolamento non sono previsti sostegni economici per queste forme di organizzazione dell’offerta, che invece sono stati inclusi tra le misure che gli Stati Membri possono attivare e finanziare nell’ambito dello sviluppo rurale. Per queste ragioni il tema è analizzato in un paragrafo successivo.

Nella parte III del regolamento, quella relativa agli scambi con i Paesi terzi, non vi sono particolari novità: sono sostanzialmente confermati tutti gli strumenti e le modalità attualmente in uso per regolare i flussi di commercio Ue, sia in entrata che in uscita, compresi i dazi, i contingenti tariffari, talune disposizioni particolari, le restituzioni all’esportazione ancora in vigore, nonché gli strumenti del perfezionamento attivo e di quello passivo. In tutti questi casi la Commissione ha il ruolo centrale nella gestione e nella applicazione di tutti gli strumenti.

L’Ocm unica riprende anche, nella parte IV, le regole di concorrenza applicabili nel settore agricolo e in genere agli accordi che interessano le diverse filiere agroalimentari. Anche in questo caso non emergono elementi di novità significativi, ma viene confermata la possibilità di non applicare gli articoli del Trattato relativi alla concorrenza a talune forme contrattuali e di collaborazione proprie del settore agricolo, fatto salvo il rispetto di una serie di rigorose misure di comunicazione, autorizzazione e vigilanza esercitate direttamente dalla Commissione, e fatta salva la condizione che comunque tali esenzioni siano necessarie per il conseguimento degli obiettivi della Pac contenuti nel Trattato stesso.

In altri termini, sono ipotizzabili e possibili attività di coordinamento e concentrazione dell’offerta agricola, di contrattazione regolata tra Op e loro associazioni e acquirenti, come pure accordi interprofessionali o altre forme di contrattazione regolamentata tra più soggetti delle filiere, a condizione che non vi sia pregiudizio per la concorrenza. In ogni caso la Commissione, che ha competenza esclusiva su questo tema fatto salvo il controllo della Corte di giustizia, deve esplicitamente adottare le decisioni relative all’esenzione di specifici accordi dalle norme ordinarie sulla concorrenza, e queste devono essere pubblicate. Anche nel caso di accordi interprofessionali, che comunque non possono mai comportare, tra l’altro, fissazione di prezzi o di quote, la Commissione deve essere informata in forma scritta e in via preventiva degli eventuali accordi e ha due mesi di tempo per accertare l’eventuale compatibilità

con le norme. In altri termini, non c'è su questo fronte nulla di nuovo, ma la conferma di una possibilità di esenzione parziale e motivata per talune pratiche contrattuali a beneficio degli agricoltori, come una possibilità aggiuntiva per conseguire con successo le finalità previste dalla Pac.

In questa stessa parte sono regolati anche gli aiuti di Stato; tra quelli esplicitamente previsti si segnalano soprattutto la possibilità di contribuire al finanziamento di talune misure comprese nei programmi di sostegno per il settore vitivinicolo, ma anche la possibilità di concedere pagamenti nazionali per la distillazione volontaria o obbligatoria di vino, purché l'importo complessivamente messo a disposizione dallo Stato membro non superi il 15% del totale delle risorse a sua disposizione stabilite dal regolamento stesso (per l'Italia poco meno di 337 milioni di euro annui). Altre misure specifiche riguardano la possibilità di integrare l'aiuto dell'Ue per la fornitura di prodotti alimentari agli allievi delle scuole, come pure la facoltà di concedere pagamenti nazionali per un importo massimo di 120,75 euro per ettaro all'anno agli agricoltori che producono frutta a guscio, per l'Italia fino a una superficie massima pari a 130.100 ettari.

Come accennato, le ultime due parti della proposta di regolamento riguardano “disposizioni generali” e “deleghe di potere, disposizioni di esecuzione e disposizioni transitorie e finali” e perciò non parrebbero di importanza centrale, almeno considerando i titoli. Tuttavia le disposizioni generali cui si è fatto cenno sono riferite alle misure eccezionali che la Commissione può attivare per far fronte a situazioni di particolare emergenza di diversa natura e origine, quali turbative di mercato, o problemi connessi a malattie di animali e piante, o perdita di fiducia dei consumatori. Si tratta, in altri termini, di misure in parte nuove, almeno per la loro integrazione nell'ambito dell'Ocm unica, che saranno analizzate in un paragrafo successivo.

8.3 L'INTERVENTO SUI MERCATI

Nel complesso il regolamento tende soprattutto a confermare e consolidare le revisioni intervenute nell'ultimo decennio relative alle modalità e finalità degli interventi della Pac sul mercato.

In particolare, prescindendo da quanto già ricordato circa le residue forme di protezione del mercato Ue dal lato delle importazioni e di sussidio alle esportazioni, sono sostanzialmente tre le forme di intervento diretto sui mercati che si potrebbero definire “tradizionali” e che sono sostanzialmente confermate nella proposta:

- intervento pubblico (ritiri dal mercato e ammasso pubblico);
- aiuto all'ammasso privato;

- conferma della cessazione limiti quantitativi alla produzione (quote) per i pochi settori per i quali permangono, sia pure ancora per pochissimo tempo.

L'intervento pubblico, cioè il ritiro di prodotto dal mercato per far fronte a situazioni di particolare crisi e caduta verticale dei prezzi, è mantenuto per le principali *commodities* agricole, cioè le stesse per le quali è attualmente in vigore: grano tenero e duro, orzo e granoturco, risone, carni bovine (fresche o refrigerate), burro, latte scremato in polvere. Per ciascun prodotto, inoltre, sono definite diverse modalità di intervento, sia riguardo alla sua apertura sia per i prezzi che vengono stabiliti e riconosciuti ai produttori che accedano alla misura. Tali aspetti sono sintetizzati nella tabella 8.1.

In caso di apertura dell'intervento pubblico, il Consiglio adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, quando richieste, come pure le misure relative alle limitazioni quantitative degli acquisti nel caso di acquisti a prezzo fisso. Nel primo caso, in particolare, gli acquisti possono essere effettuati anche mediante ricorso a procedure di gara.

Il livello molto basso dei prezzi di riferimento (e quindi di ritiro) lascia chiaramente intendere che questo meccanismo è una possibilità da utilizzare solo in condizioni di assoluta difficoltà e pesantezza dei mercati, oggi assolutamente lontane da ogni previsione.

Il ricorso all'ammasso pubblico richiede anche la definizione di modalità per la gestione dello smaltimento dei prodotti acquistati; premesso che la vendita deve essere effettuata evitando di generare qualsiasi turbativa di mercato, oltre che garantendo un accesso non discriminatorio ai prodotti posti in vendita e nel rispetto dei trattati commerciali internazionali, è da notare la possibilità di metterli a disposizione di programmi di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti.

Anche per il sostegno all'ammasso privato le misure previste rappresentano una sostanziale conferma di quanto in vigore nell'attuale Ocm unica. Tali aiuti restano possibili per una lista di prodotti (zucchero, olio d'oliva, fibre di lino, carni bovine, burro, latte scremato in polvere, carni suine e carni ovicaprine), ma alle condizioni stabilite dalla Commissione. In particolare l'aiuto può essere fissato anticipatamente o mediante gara, e può essere limitato o fissato con riferimento a singoli Stati membri o per regioni di Stati membri in base ai prezzi medi di mercato rilevati.

Questo strumento, in altri termini, resta ancor più che in passato nelle mani della Commissione come ulteriore possibilità di intervento in condizioni di mercato particolarmente difficili.

I livelli di prezzo, più ancora dei meccanismi previsti, chiariscono che questi strumenti non si propongono come misure volte a gestire la sicurezza degli approvvigionamenti. Da diverse fonti, infatti, per fronteggiare l'estrema va-

riabilità dei prezzi sui mercati internazionali di *commodities* agricole, si erano suggerite forme di intervento in grado di assicurare qualche ammortizzazione delle fluttuazioni dei prezzi e delle disponibilità fisiche dei prodotti alimentari di base (Oxfam, 2011). Si tratterebbe dei tradizionali “*buffer stock*”, o stock di compensazione, che però non sono stati previsti tra le misure. D’altro canto è evidente che politiche di questo tipo dovrebbero essere fortemente coordinate e concordate a livello internazionale.

Tabella 8.1 - Modalità dell'intervento pubblico previsto dalla proposta di regolamento sull'Ocm unica

	Periodo di intervento	Apertura intervento	Prezzo di ritiro
Frumento tenero e duro	1/11 - 31/05	<i>Sempre aperto</i> nel periodo di intervento	101,31 €/t (p. rif.)
Orzo	1/11 - 31/05	<i>Può essere aperto</i> (dalla Commissione)	101,31 €/t (p. rif.)
Granturco	1/11 - 31/05	<i>Può essere aperto</i> (dalla Commissione)	101,31 €/t (p. rif.)
Risone	1/04 - 31/7	<i>Può essere aperto</i> (dalla Commissione) (p. rif.)	150 €/t
Carni bovine fresche o refrigerate	Sempre	<i>Può essere aperto</i> se prezzo < 1890,4 €/t	Al massimo 1560 €/t
Burro	1/03 - 30/9	<i>Sempre aperto</i> nel periodo di intervento	221,75 €/100 kg (90% p. rif.)
Latte scremato in polvere	1/03 - 30/9	<i>Sempre aperto</i> nel periodo di intervento	169.80 €/100 kg (p. rif.)

8.4 I REGIMI DI AIUTO

Tra le altre forme di intervento sui mercati sono da segnalare due programmi volti a promuovere buoni comportamenti alimentari, soprattutto nelle fasce più giovani dei consumatori: si tratta dei programmi “*frutta e verdura nelle scuole*” e “*latte nelle scuole*”. Con tali strumenti sarà possibile, dopo aver definito e attivato apposite strategie nazionali, promuovere il consumo di questi prodotti grazie ad un aiuto che potrà coprire, oltre al loro costo, anche alcuni costi correlati come quelli delle logistica, della distribuzione, della pubblicità, del monitoraggio e della valutazione delle azioni intraprese.

Come detto, il target di queste azioni sono i bambini che frequentano le scuole, da quelle materne o prescolari a quelle primarie e secondarie. Gli Stati membri potranno definire criteri oggettivi per la scelta dei prodotti da ammettere a questi programmi, per tenere conto di condizioni ambientali relative alla salute, alla stagionalità, nonché alla varietà o la disponibilità dei prodotti, privilegiando i prodotti originari dell’Ue, e in particolare quelli provenienti da mercati locali e filiere corte o i benefici ambientali connessi con tali acquisti.

Nel caso del progetto relativo ai prodotti lattiero-caseari, il primo documento di strategia nazionale dovrà essere adottato entro il 1° agosto del 2015 (quindi nella prima campagna dopo il superamento delle quote latte).

È evidente che questi due programmi possono avere un ruolo strategico importante, soprattutto se non sono visti solo come una possibilità di vendita di una quota più o meno significativa di prodotto, ma come un'occasione preziosa, in quanto finanziata, per promuovere il consumo di questi prodotti presso una fascia di consumatori particolarmente rilevante, soprattutto per le sue potenzialità.

Oltre a questi due particolari regimi di aiuto, ne sono stati introdotti altri a favore di olio d'oliva e olive da tavola, dei prodotti ortofrutticoli, del settore vitivinicolo, dell'apicoltura e del luppolo.

Nel caso dell'olio d'oliva (e delle olive da tavola), in particolare, è prevista la possibilità, per gli Stati membri interessati, di predisporre programmi triennali di attività volti a finanziare diverse tipologie di azioni:

- monitoraggio e gestione del mercato,
- miglioramento dell'impatto ambientale dell'olivicoltura,
- miglioramento della competitività mediante la modernizzazione,
- miglioramento della qualità,
- sviluppo di sistemi di tracciabilità, certificazione e tutela della qualità,
- diffusione di informazioni sulle misure adottate da Op, Aop o Oi al fine di migliorare la qualità dei prodotti.

Per queste attività il regolamento mette a disposizione dell'Italia una somma pari a 35,991 milioni di euro annui (circa 11 milioni per la Grecia e 576mila euro per la Francia). La quota di finanziamento dell'Unione varia tra il 50 e il 75% per le diverse misure, ma gli Stati membri possono assicurare un finanziamento complementare in misura non superiore al 50% dei costi esclusi da finanziamento Ue.

Con riferimento al settore ortofrutticolo, diversamente da quanto previsto in questo stesso regolamento per le altre Op, resta ancor in funzione l'attuale sistema di finanziamento. In questo caso l'aiuto finanziario è limitato al 4,1% del valore della produzione commercializzata, percentuale che può arrivare al 4,6% a condizione che la parte eccedente il 4,1% sia riservata alla gestione delle crisi. Il contributo dell'Unione può coprire il 50% delle spese effettivamente sostenute per la gran parte delle attività svolte dalle Op, ma può raggiungere il 60% in casi particolari quali azioni transnazionali, presenza di più Op che partecipino ad azioni a livello di interprofessione, sostegno al biologico. Per i ritiri dal mercato di prodotti ortofrutticoli, purché in misura non superiore al 5% della produzione commercializzata da ciascuna Op, se i prodotti ritirati sono distribuiti ad enti caritativi o a scuole, istituti di pena, ospedali eccetera, la quota di finanziamento può arrivare al 100%. Anche in questo caso, è la Commissione che detiene il potere di adottare tutti gli atti necessari per

l'applicazione di dette misure, compreso, ad esempio, la modalità di calcolo dell'aiuto finanziario dell'Unione, in particolare il valore della produzione commercializzata di una Op.

Anche per il settore vitivinicolo sono previste specifiche possibilità di intervento e l'opzione, per gli Stati membri, di definire programmi quinquennali di sostegno da sottoporre alla Commissione; tali programmi divengono operativi tre mesi dopo la loro presentazione, ma possono essere oggetto di intervento da parte della stessa Commissione, che ne può richiedere la modifica.

Tra le misure ammissibili vi sono:

- promozione,
- ristrutturazione e riconversione dei vigneti,
- vendemmia verde,
- fondi di mutualizzazione,
- assicurazione del raccolto,
- investimenti,
- innovazione nel settore viticolo,
- distillazione dei sottoprodotti.

L'Unione partecipa a queste misure con un finanziamento che in genere è pari al 50% dei costi complessivi, fatti salvi alcuni casi particolari nei quali il finanziamento può raggiungere il 75%; in nessun caso è prevista la possibilità per lo Stato membro di cofinanziare ulteriormente tali misure per la parte della quota non finanziata. In questo caso l'Italia ha un disponibilità di risorse che, a partire dal 2014, è pari a 336,997 milioni di euro annui.

È del tutto evidente che questi programmi potranno svolgere un ruolo particolarmente importante nel sostegno del settore in una fase di forte aumento della concorrenza a seguito del progressivo superamento dei vincoli produttivi previsti sotto forma di diritti di impianto.

Sono previste forme di aiuto anche per il settore dell'apicoltura, posto che, anche in questo caso, gli Stati membri elaborino programmi nazionali triennali; per poter accedere alle risorse, dovranno inoltre effettuare anche uno studio sulla struttura della produzione e della commercializzazione nel settore dell'apicoltura.

Anche in questo caso il contributo dell'Unione alle misure previste è pari al 50% delle spese sostenute dagli Stati membri.

8.5 IL SUPERAMENTO DELLE QUOTE E DEI DIRITTI DI IMPIANTO

Il regolamento sull'Ocm unica conferma, se ve ne fosse bisogno, il superamento degli ultimi vincoli quantitativi alla produzione secondo quanto già previsto dai regolamenti previgenti. In particolare, resta fissata per il 30 settembre

2017 l'eliminazione delle quote produttive per lo zucchero, per il 31 marzo del 2015 quella delle quote latte, per il 31 dicembre sempre del 2015 per il superamento, regolato, dei diritti di impianto per la vite da vino.

L'Ocm unica si trova quindi nella necessità di chiarire, nei diversi casi richiamati, come si dovrà procedere per garantire una transizione regolata.

Con riferimento al settore lattiero-caseario non vi sono novità di rilievo, come già detto, rispetto a quanto già previsto nel "pacchetto latte".

Nel caso dello zucchero, invece, il regolamento richiama le modalità di gestione della filiera nella situazione che vedrà ancora l'applicazione delle quote di produzione dello zucchero, sia quella relativa alla fase successiva. Anche in questa fase è da sottolineare il ruolo decisivo riconosciuto alle Op, alla interprofessione e alle relazioni contrattuali tra le diverse fasi della filiera.

Merita, invece, un'attenzione particolare la descrizione delle modalità previste per il comparto vitivinicolo. In questo caso, infatti, al fine di garantire un superamento del meccanismo di limitazione quantitativa delle produzioni basato sui diritti d'impianto, si prevede l'opzione di garantire, da parte di ciascuno Stato membro, la possibilità di incremento delle superfici, senza costi aggiuntivi, ma solo nella misura massima (che potrà essere definita da ciascuno Stato membro) pari all'1% all'anno, per il periodo dal 1 gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2030. Tale quota percentuale verrà calcolata ogni anno sulla base della superficie vitata totale presente sul territorio di ciascun Paese, determinata il 31 luglio dell'anno precedente.

Questa soluzione, se ben implementata, dovrebbe evitare incrementi produttivi troppo repentini che potrebbero determinare una crisi del settore di portata molto importante, dati i tempi del ciclo produttivo della vite e dati gli alti costi di impianto.

La nuova modalità di gestione del settore vitivinicolo richiederà di mantenere costantemente aggiornato lo schedario viticolo con le informazioni sul potenziale produttivo. In assenza di queste informazioni, infatti, non sarà possibile adottare il nuovo sistema di autorizzazione dei nuovi impianti sopra menzionato, a partire dal 2016.

Sempre con riferimento al settore vitivinicolo, giova forse ricordare che nel regolamento dell'Ocm unica sono anche riprese e definite le norme di qualità relative ai vini, e in particolare il passaggio anche di questi prodotti al sistema Dop-Igp, sia pure in modo peculiare rispetto a quanto definito per i prodotti agroalimentari, come pure la possibilità di mantenere le menzioni speciali (Doc-Docg-Igp) nei Paesi che le utilizzavano. Non si tratta, in questo caso, di elementi innovativi, quanto piuttosto di una semplice ripresa e razionalizzazione di quanto previsto nella precedente Ocm vino.

8.6 MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DELLA FILIERA: IL RUOLO DI OP, AOP E OI

Uno degli elementi cruciali della nuova Ocm unica è certamente quello relativo al nuovo ruolo attribuito alle diverse forme di aggregazione tra produttori e di coordinamento tra le diverse fasi delle filiere agroalimentari, cioè il tema delle Organizzazioni di produttori (Op) e delle loro Associazioni (Aop); ma anche delle Organizzazioni interprofessionali (Oi) e delle altre e più generiche Organizzazioni di operatori. In effetti tutto il Capo III del secondo Titolo del regolamento è dedicato a questo tema. Inoltre, anche nella parte relativa al sistema degli aiuti inclusa nel Titolo sugli interventi di mercato si fa riferimento al sostegno che ancora l'Ocm unica propone di conservare a favore dei produttori ortofrutticoli, e che passa, come è noto, attraverso il sostegno finanziario ai programmi operativi delle Op del settore.

In realtà, a questo proposito il regolamento non si concretizza in elementi particolarmente innovativi. Definizioni, finalità e modalità di riconoscimento e di funzionamento di queste forme organizzate ripetono quanto già oggi in vigore e quanto è già fin da ora possibile, anche se, come anticipato, l'applicazione di questi strumenti viene sostanzialmente estesa a tutti i comparti. Norme particolari, inoltre, si applicano al settore lattiero-caseario, richiamando quanto già previsto nel già ricordato "pacchetto latte".

Da questo punto di vista, vi sono due elementi di novità: da un lato, l'estensione a tutta l'agricoltura del modello finora applicato solo ad alcuni settori (sia pure con differenti modalità e intensità di finanziamento) e, dall'altro, il rilievo che viene attribuito ora a questi strumenti, in un contesto di mercato e di politiche profondamente modificato rispetto a quello del passato: in presenza di un sistema di sostegno diretto dei redditi profondamente rivisitato, queste forme di organizzazione dell'offerta e della filiera sono forse tra i pochi strumenti che possono consentire qualche recupero di redditività e di efficienza delle filiere stesse, anche in termini di redistribuzione del valore tra le diverse fasi produttive.

Elemento non nuovo ma pur sempre rilevante è la possibilità, per le Op, Aop o Oi riconosciute e "rappresentative" in una determinata "circonscrizione economica", di chiedere ed ottenere che talune regole o pratiche concordate nell'ambito della stessa vengano applicate obbligatoriamente anche da tutti gli altri soggetti, singoli o associati, della stessa circonscrizione (estensione delle regole *erga omnes*). Per circonscrizione economica s'intende "una zona geografica costituita da regioni di produzione limitrofe o vicine nelle quali le condizioni di produzione e di commercializzazione sono omogenee". La rappresentatività, invece, è raggiunta quando un'organizzazione o un'associazione totalizza almeno il 60% del volume della produzione o del commercio o della trasformazione dei prodotti della circonscrizione, nel caso degli ortofrutticoli, o almeno i

due terzi nel caso degli altri settori; oppure, nel caso delle Op, che raggruppi oltre il 50% dei produttori considerati. Anche se ovviamente queste forme di organizzazione non possono definire prezzi o quote di produzione, è evidente che su molti altri aspetti di regolazione dei mercati l'applicazione razionale di questa misura potrebbe favorire non poco un miglioramento nei rapporti commerciali dentro le filiere e tra gli operatori. E tutto questo senza necessità di interventi economici diretti.

Ma proprio sul punto del sostegno economico a queste forme organizzate emergono elementi sui quali vale la pena di riflettere. Si prevede, infatti, anche al fine di promuovere lo sviluppo di queste organizzazioni o associazioni, la possibilità di fornire un sostegno economico, sia pure ridotto e limitato ai primi 5 anni dall'avvio delle nuove Op; tale misura, tuttavia, non è inclusa in questo regolamento e per essa si rimanda allo sviluppo rurale. È nei Psr, infatti, che sarà possibile inserire un aiuto forfettario alle “associazioni di produttori nei settori agricolo e forestale”, riconosciute dalle autorità competenti degli Stati membri sulla base di un piano aziendale. L'aiuto è erogato in rate annuali ma solo nei primi 5 anni successivi al riconoscimento, ed è calcolato come percentuale sul valore della produzione annuale commercializzata dall'associazione. Tale percentuale può partire da un valore massimo pari al 10% nel primo anno, ma deve essere degressiva negli anni seguenti, e comunque il valore del contributo non può mai superare i 100.000 euro annui.

Infine, anche in altre parti del regolamento si richiama il ruolo delle Op e delle Oi: negli articoli dedicati a “disposizioni specifiche relative a certi settori” (artt.124-151), ad esempio, queste forme di presenza organizzata degli agricoltori sono richiamate sia a proposito del settore dello zucchero (art.125), che per quello lattiero-caseario (art.149-150).

Circa il settore dello zucchero, in particolare, è stabilito che le condizioni di acquisto delle materie prime agricole (barbabietola da zucchero o canna), inclusi i contratti di fornitura prima della semina, sono disciplinate da accordi interprofessionali scritti stipulati tra i produttori o le organizzazioni di cui sono membri, e le imprese produttrici di zucchero (o loro associazioni).

Nel settore lattiero-caseario il ruolo delle Op tende ad assumere un rilievo decisamente maggiore rispetto a quello attuale, nel caso – previsto appunto dagli articoli citati – che lo Stato membro decida che ogni consegna di latte crudo da parte di un agricoltore a un trasformatore debba essere oggetto di un contratto scritto tra le parti, concluso prima della consegna e i cui contenuti essenziali sono pure definiti (prezzo, volumi e calendario delle consegne, durata del contratto). Ovviamente questi contratti possono essere negoziati da un'organizzazione di produttori del settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (art.149). Ma è di tutta evidenza che al “possono” i produttori dovrebbero senza esitazione sostituire un “devono”, in quanto un contratto stipulato tra singoli prodotto-

ri e le imprese di trasformazione sarebbe sottoposto alle evidenti conseguenze negative di un potere contrattuale fortemente sproporzionato e asimmetrico.

È da notare, proprio in questo stesso articolo, come la Commissione abbia inserito esplicitamente delle norme volte a impedire che un'eventuale crescita dimensionale eccessiva delle Op del settore possa addirittura modificare a favore dei produttori di latte crudo il potere contrattuale. In particolare, il volume totale soggetto alle trattative contrattuali da parte di una particolare Op, infatti, non può superare nessuna delle seguenti soglie:

- il 3,5% della produzione totale dell'Ue,
- il 33% della produzione nazionale totale di un particolare Stato membro nel quale l'Op eserciti la sua attività,
- il 33% della produzione nazionale totale cumulata di tutti i Paesi nei quali eserciti la sua attività una Op transnazionale.

Certamente queste norme suonano eccessive in Italia, dove il problema che si pone è piuttosto quello opposto, ma segnala anche, sia pure indirettamente, il ruolo veramente centrale che le Op potrebbero ricoprire per recuperare una parte importante del potere contrattuale dentro le diverse filiere, e non solo in quella lattiero-casearia.

È del tutto evidente, allo stesso modo, che la dimensione delle Op è cruciale: per essere efficaci, soprattutto nella contrattazione, le Op devono raggiungere dimensioni adeguate, fermo restando che questa è una condizione necessaria ma non di per sé sufficiente per il loro successo.

A questo proposito è ugualmente da segnalare che se da un lato, sia pure solo in questa parte specifica del regolamento, sono stati definiti i limiti dimensionali massimi almeno per alcune Op, in nessun'altra parte si fa riferimento alle dimensioni minime che le Op dovrebbero avere per poter essere riconosciute e, in ultima istanza, per poter essere ragionevolmente efficaci; queste norme, come già avviene anche ora per i prodotti ortofrutticoli, restano a discrezione dei singoli Stati membri. E non è detto che ciò contribuisca a rendere più efficace l'attività delle Op; esiste infatti un rischio, ben noto nel nostro Paese proprio a partire dall'esperienza del settore ortofrutticolo, di consentire, se non favorire indirettamente, la proliferazione di piccole Op; ossia che servono forse per avere accesso a qualche finanziamento Ue, ma non a svolgere efficacemente le funzioni principali per le quali esse sono state previste dalla normativa europea e nazionale.

8.7 LA REGOLAZIONE DELL'OFFERTA DI FORMAGGI E PROSCIUTTI DOP E IGP

Per il nostro Paese il regolamento presenta (in parte riprendendole) anche due norme molto importanti per prodotti Dop o Igp a lungo processo produt-

tivo e lunga stagionatura: si tratta della possibilità che è stata finalmente concessa – sia pure secondo norme molto dettagliate – ai soggetti aventi titolo (nel nostro caso i Consorzi di tutela) di definire e applicare modalità per la regolazione dell’offerta. Tale attività può essere svolta grazie all’adozione da parte dello Stato membro, su richiesta delle organizzazioni dei produttori di cui sopra, di norme – i cosiddetti piani o programmi produttivi – che rispettino una serie di condizioni esplicitamente definite nel comma 4 dell’articolo 150 per i formaggi e nel comma 3 dell’articolo 172 per i prosciutti.

È interessante sottolineare che in entrambi i casi le misure per la regolazione dell’offerta possono essere applicate solo se esiste un accordo preventivo tra le parti della zona geografica, concluso tra almeno i due terzi dei produttori di latte e almeno due terzi dei produttori di formaggio, o tra almeno due terzi dei suinicoltori della zona e almeno i due terzi dei trasformatori di prosciutto.

È evidente che questa misura tende ad assicurare, insieme ad altre, il coinvolgimento di tutta la filiera nel processo decisionale e a garantire che l’azione non sia pensata per spostare qualche vantaggio contrattuale a favore di una parte specifica della filiera, quanto piuttosto a garantire un equilibrio complessivo tra domanda e offerta di mercato per questi prodotti di qualità.

Tra gli aspetti esplicitamente richiamati, ricordiamo i seguenti:

- tali norme possono essere adottate per una durata massima di tre anni, dopo di che devono essere ridefiniti e nuovamente autorizzati;
- non devono riguardare né danneggiare altri prodotti oltre a quello considerato;
- non possono riguardare transazioni che vengono effettuate a valle del primo scambio di prodotti;
- non possono riguardare la fissazione dei prezzi nemmeno a scopo indicativo;
- non devono rendere indisponibile una parte eccessiva di prodotto;
- non devono creare discriminazioni né limitare l’accesso di nuovi operatori sul mercato;
- devono contribuire al mantenimento della qualità del prodotto.

Queste misure, in parte anticipate in provvedimenti precedenti, erano molto attese da parte degli operatori di queste importanti filiere produttive nazionali, e possono essere ritenute un successo da parte dei negozianti del nostro Paese. La loro applicazione, peraltro, non è banale né è detto che quanto è stato finora previsto soprattutto nelle filiere dei formaggi grana Dop (Parmigiano-Reggiano e Grana Padano), sia sufficiente per mantenere nel tempo un sano equilibrio tra domanda e offerta che possa garantire lo sviluppo regolare delle filiere stesse e la necessaria redditività ai produttori agricoli.

8.8 ALCUNE CONSIDERAZIONI

Con la conferma del disaccoppiamento totale, l'introduzione della regionalizzazione obbligatoria in tutti i Paesi, la convergenza, il superamento degli ultimi vincoli quantitativi sulle produzioni di taluni prodotti e il sostanziale superamento delle forme tradizionali di intervento sui mercati agricoli, la nuova Pac ha di fatto concluso un lungo periodo di transizione che ha portato il settore agricolo europeo a confrontarsi sempre più direttamente con il mercato.

L'Ocm unica, in particolare, ha ridotto il ruolo degli strumenti tradizionali di intervento sui mercati a misure che scattano solo in casi di grave crisi o di gravi perturbazioni di mercato; ogni residua forma di sostegno è ormai definitivamente scomparsa. Per convincersene, basta guardare alle norme relative ai ritiri dal mercato, sia in termini di prezzi che di modalità: questa forma di intervento, fino a pochi anni fa ancora relativamente importante, almeno per taluni prodotti, ormai non può più contribuire a un effettivo sostegno dei prezzi.

Allo stesso tempo l'Ocm unica riconosce, riafferma e sottolinea il ruolo che Op, Aop, Oi e le altre forme organizzative tra produttori possono svolgere proprio come strumento per consentire loro di fronteggiare le sfide del mercato: competitività, ripartizione equa del valore aggiunto lungo la filiera, controllo dell'offerta e stabilizzazione dei mercati. Proprio in ragione di questa nuova centralità, un ampio spazio è riservato, nel regolamento, alla descrizione delle regole che devono essere applicate per garantire sia una buona operatività di queste forme organizzative, che una posizione contrattuale non squilibrata tra gli operatori delle diverse fasi della filiera; si pensi, ad esempio, alla possibilità di applicazione delle norme qualitative e/o contrattuali *erga omnes* o alle regole sui contratti scritti tra le parti.

Proprio quest'enfasi dovrebbe richiamare il nostro Paese alla necessità di porre finalmente mano alla riscrittura delle norme nazionali relative a Op, Aop e Oi; infatti, se in Italia sono ancora troppo poche le realtà organizzate di questo tipo in grado di funzionare efficacemente e con successo, ciò è dovuto anche alla inadeguatezza e arretratezza, culturale più che storica, delle modalità previste dalla nostra normativa di riferimento, in particolare il D.Lgs. 102 del 27 maggio 2005.

Ma questo intervento legislativo non è l'unico provvedimento che l'Ocm unica richiede al livello nazionale. Come già evidenziato, questo regolamento mette a disposizione del nostro Paese risorse non trascurabili per taluni comparti produttivi: poco meno di 337 milioni di euro annui per i programmi di sostegno per il settore vitivinicolo, poco meno di 36 milioni di euro annui per i programmi di attività nel settore dell'olio di oliva, una cifra potenziale fino ad un massimo di 15,7 milioni di euro l'anno per la frutta secca. A queste cifre si devono poi aggiungere quelle previste per i programmi "frutta e verdura nelle

scuole” e “latte nelle scuole”. Infine, anche se non esplicitamente definite in questo regolamento, trovano comunque giustificazione in esso anche le risorse importanti per il comparto ortofrutticolo (cofinanziamento dei programmi operativi di Op e Aop) e quelle, meno rilevanti in termini assoluti, destinabili all’apicoltura.

In tutti i casi, tuttavia, sono necessari passaggi amministrativi non banali, di progettazione e programmazione a livello nazionale, per i quali saranno necessarie una visione chiara e condivisa da parte degli operatori delle filiere interessate e una capacità amministrativa adeguata per tempestività, efficienza ed efficacia.

Tra le varie misure che richiedono un ruolo attivo da parte sia degli operatori che delle amministrazioni, vale la pena di ricordare la modalità prevista per gestire il superamento graduale del sistema dei diritti di impianto nel comparto vitivinicolo. Anche in questo caso, infatti, sarà necessaria una capacità amministrativa non indifferente (censimenti, gestione delle domande di nuovi impianti, verifiche, eccetera).

In altri termini, anche l’Ocm unica contribuisce a definire la svolta che la nuova Pac ha realizzato con i regolamenti approvati nel 2013: l’orientamento al mercato diventa centrale per le imprese e per il sistema, richiedendo in primo luogo agli operatori stessi e in secondo luogo alle amministrazioni, di svolgere un ruolo più attivo che in passato, con grande attenzione al nuovo contesto molto più competitivo che si è venuto a determinare.

9. LO SVILUPPO RURALE

9.1 IL QUADRO STRATEGICO COMUNE E GLI ACCORDI DI PARTENARIATO

La politica di sviluppo rurale 2014-2020 si inquadra nella programmazione complessiva del Quadro strategico comune (Qsc). Tutti i Fondi strutturali e di investimento europei (i cosiddetti Fondi Sie: Fondo europeo di sviluppo regionale – Fesr, Fondo sociale europeo – Fse, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale – Feasr, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca – Feamp) rispondono ad un'unica strategia. In accordo con il Trattato di Lisbona, questa è volta a perseguire la coesione economica, sociale e territoriale delle regioni dell'Unione. Al tempo stesso essa realizza la strategia «Europa 2020», orientata verso tre direzioni di crescita convergenti:

- a) crescita “intelligente”, basata su ricerca, innovazione, capitale umano;
- b) crescita “sostenibile”, rivolta alla tutela dei beni pubblici in materia di ambiente e cambiamento climatico;
- c) crescita “inclusiva”, finalizzata all'integrazione delle minoranze e alla lotta contro la povertà e le varie forme di esclusione.

Non è un caso che nello stesso giorno, il 17 dicembre 2013, in cui sono stati promulgati i regolamenti relativi alla Pac (tra i quali il Regolamento 1305/2013 sulla politica di sviluppo rurale)¹ sono anche stati emessi i regolamenti relativi ad ogni singolo Fondo europeo² ed un regolamento trasversale³ di disposizioni comuni a tutti i Fondi Sie che impegna l'Unione europea e gli Stati membri ad assicurare il coordinamento nel quadro di una strategia comune.

Il documento base a riguardo è il Quadro strategico comune. Si tratta di un testo breve, ma molto denso di contenuti. Una sua prima versione, pubblicata il 14 marzo 2012, è stata successivamente discussa, emendata e adottata dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo. La versione definitiva del Qsc è inserita come Allegato I al citato regolamento trasversale⁴. Essa traduce gli

Questo capitolo è stato redatto da Franco Sotte, dell'Università Politecnica delle Marche.

¹ Regolamento n.1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e che abroga il regolamento (Ce) n.1698/2005 del Consiglio.

² Regolamento n.1300/2013 Fondo di coesione; Regolamento n.1301/2013 Fondo europeo di sviluppo regionale; Regolamento n.1304/2013 Fondo sociale europeo.

³ Regolamento n.1303/2013 disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (Ce) n.1083/2006 del Consiglio.

⁴ Regolamento 1303/2013 cit.

obiettivi strategici dell'Unione europea in priorità e *focus area* per l'azione di tutti i fondi Sie.

Le priorità rappresentano in sintesi la strategia a medio-lungo termine dell'Unione e riguardano:

- 1) ricerca, sviluppo tecnologico, innovazione;
- 2) accesso alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (Ict);
- 3) competitività delle piccole e medie imprese (e segnatamente anche del settore agricolo (con il sostegno del Feasr));
- 4) adattamento/prevenzione nei confronti del cambiamento climatico e la gestione dei relativi rischi;
- 5) ambiente e uso efficiente delle risorse;
- 6) trasporto sostenibile e eliminazione delle strozzature nelle infrastrutture a rete;
- 7) occupazione e mobilità dei lavoratori;
- 8) inclusione sociale e lotta alla povertà;
- 9) miglioramento delle competenze, istruzione e apprendimento permanente;
- 10) capacità istituzionale e delle amministrazioni per una azione pubblica efficiente.

L'iniziativa della Commissione, in questa fase di avvio della nuova programmazione 2014-2020, non si è limitata alla sola enunciazione delle priorità ma, per ogni Stato membro, ha pubblicato un *Position Paper*, per l'Italia il 9 novembre 2012 (Commissione europea, 2012), con l'obiettivo di precisare, per le condizioni specifiche del Paese considerato, gli obiettivi da raggiungere nel settennio, espressi in termini di indicatori fisici.

Coerentemente con l'inquadramento del Qsc, ogni Stato membro è tenuto a presentare all'Unione europea un proprio documento: il cosiddetto Accordo di partenariato, che allinea l'azione dello Stato membro stesso agli obiettivi strategici dell'Unione, cura il coordinamento territoriale, integra le strategie ai bisogni del territorio, cura l'efficienza e l'efficacia degli interventi. Sottoposto il 18 aprile 2014 dall'Italia alla Commissione europea (Dipartimento politiche per lo sviluppo e per la coesione economica, 2013), questa lo valuta entro tre mesi e lo approva entro quattro mesi se le osservazioni sono state adeguatamente recepite.

Per definire e gestire l'Accordo di partenariato, è prevista l'attivazione di una *governance* multilivello costituita tra Commissione europea, Stato membro, autorità o istituzioni designate dallo Stato membro, autorità regionali o locali competenti, partner economici o sociali e organizzazioni della società civile. Gli Stati membri sono responsabili del coinvolgimento dei partner in tutte le fasi della programmazione e gestione dell'Accordo di partenariato, dei Programmi operativi regionali (Por) così come dei Programmi di sviluppo ru-

rale (Psr) e dei Programmi operativi nazionali (Pon), nella produzione di rapporti periodici, nel monitoraggio e nella valutazione, nell'utilizzo coerente dei fondi europei.

Il Regolamento trasversale 1303/2013, all'art.90, definisce anche la classificazione delle regioni beneficiarie della Pac, distinguendo tra:

- a) regioni meno sviluppate (in passato queste stesse regioni erano denominate: regioni "convergenza"), il cui Pil pro capite è inferiore al 75% della media del Pil dell'Ue-27 (in Italia: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia);
- b) regioni in transizione, il cui Pil pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del Pil dell'Ue-27 (in Italia: Abruzzo, Molise e Sardegna);
- c) regioni più sviluppate (in passato queste regioni erano denominate: regioni "Competitività e occupazione"), il cui Pil pro capite è superiore al 90% della media del Pil dell'Ue-27 (in Italia, tutte le altre regioni fin qui non menzionate).

Da notare il ritorno di alcune Regioni (Basilicata) tra quelle che beneficeranno dei maggiori aiuti e di altre (Abruzzo, Molise e Sardegna) nella categoria intermedia.

9.2 OBIETTIVI TEMATICI, PRIORITÀ E FOCUS AREAS DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Missione e obiettivi della politica di sviluppo rurale sono esplicitati negli artt.3 e 4 del Regolamento n.1305/2013. Essa è volta a contribuire alla realizzazione della strategia "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in modo complementare con le altre politiche dell'Unione europea. Essa contribuisce "allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo". Essa contribuisce, altresì allo "sviluppo dei territori rurali".

Riecheggiando gli obiettivi dei primi tre "Assi" strategici del secondo pilastro della programmazione 2007-2013 (Sotte, Ripanti, 2008; Sotte, 2009), la nuova politica di sviluppo rurale si pone come obiettivi:

- a) la competitività dell'agricoltura;
- b) la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
- c) lo sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

In luogo degli Assi, l'art.5 del Regolamento 1305/2013 individua sei priorità a loro volta declinate in *focus areas*:

- 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali, con particolare riguardo a:
 - a) innovazione, cooperazione e sviluppo delle conoscenze;
 - b) reti tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura,
 - c) miglioramento della gestione e delle prestazioni ambientali;
 - d) apprendimento *life-long* e formazione professionale;
- 2) potenziare la redditività e la competitività dell'agricoltura attraverso tecnologie innovative e sostenibili, orientamento al mercato, diversificazione delle attività, ricambio generazionale;
- 3) promuovere le filiere alimentari, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura, con particolare riguardo a biodiversità, paesaggio, gestione delle risorse idriche, prevenzione dell'erosione e migliore gestione dei suoli;
- 5) incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al cambiamento climatico;
- 6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Le sei priorità della politica di sviluppo rurale sono esplicitamente e saldamente correlate alle priorità generali del Qsc e, attraverso di esse, agli obiettivi di fondo dell'Unione espressi nella strategia "Europa 2020".

9.3 LE MISURE DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Rispetto alla programmazione 2007-2013, il menu delle misure della nuova politica di sviluppo rurale è più semplificato. Si passa infatti da 40 a 25 misure, con definizioni più ampie del passato e maggiore autonomia di scelta concessa agli Stati membri nell'ambito della singola misura. Alcune misure sono, più che in passato, a carattere orizzontale:

- a) organizzazioni dei produttori,
- b) gestione del rischio,
- c) cooperazione,
- d) trasferimento della conoscenza,
- e) Leader.

Evidentemente l'Unione europea spinge per una gestione degli interventi a livello di sistemi agricoli, agroalimentari e territoriali (più che a livello aziendale, come nel caso dei pagamenti diretti del primo pilastro), anche alla luce del positivo riscontro delle iniziative integrate a livello di filiera o di territorio della passata programmazione. Complessivamente, il ventaglio delle misure

appare più flessibile, consentendo, diversamente che con gli Assi del passato, un libero incrocio tra priorità, *focus areas* e singole misure.

Entrando rapidamente nel dettaglio delle principali misure, alcune sono a carattere generale e non sono associabili a singole priorità:

- servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, e all’inserimento dei giovani (art.15),
- sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (art.19),
- cooperazione (art.35).

Alle priorità 1 e 2 possono essere ascritte soprattutto le misure rivolte a:

- trasferimento di conoscenze e azioni di informazione, visite alle aziende agricole e forestali (art.14),
- investimenti in silvicoltura e trasformazione-commercializzazione dei prodotti forestali (art.26),
- regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art.16),
- indennità per le zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici (artt.31-32),
- investimenti in *asset* fisici (art.17).

Alla priorità 3, associata alle filiere agroalimentari, sono ascrivibili le misure per:

- ristrutturazione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali, avversità climatiche e azioni di prevenzione (art.18),
- prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici (art.24),
- costituzione di gruppi e organizzazioni di produttori (art.27),
- benessere degli animali (art.33),
- assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante (art.37),
- fondi di mutualizzazione per le epizootie e le fitopatie e per le emergenze ambientali (art.38),
- stabilizzazione del reddito (art.39).

Con maggiore rilevanza ambientale e quindi ispirate alle priorità 5 e 6 sono le misure rivolte a:

- investimenti per lo sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (art.21),
- forestazione e imboschimento (art.22),
- allestimento di sistemi agroforestali (art.23),
- investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali (art.25),
- pagamenti agro-climatico-ambientali (art.28),
- agricoltura biologica (art.29),
- indennità “Natura 2000” e direttiva quadro sulle acque (art.30),
- servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta (art.34).

- Infine, più direttamente collegabili alla priorità 6 sono le misure per:
- servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (art.20),
 - gruppi di azione locale Leader (artt.42-45).

9.4 PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE E SOTTOPROGRAMMI TEMATICI

Uno Stato membro (art.6 reg.1305/2013) può presentare un unico programma nazionale per l'insieme del proprio territorio, oppure una serie di programmi regionali. In alternativa, esso può presentare un programma nazionale e una serie di programmi regionali. In Italia sarà adottata, come in passato, questa ultima opzione.

Sulla base dell'accordo sull'assegnazione dei fondi, siglato il 16 gennaio 2014 dalla Conferenza Stato-Regioni, in Italia saranno sviluppati 21 Programmi di sviluppo rurale a livello di Regioni e Province autonome e un programma nazionale per quattro misure ritenute strategiche:

- a) la gestione del rischio,
- b) la biodiversità animale,
- c) le infrastrutture per l'irrigazione,
- d) la Rete rurale nazionale.

Per l'avvio della politica di sviluppo rurale, dunque, ogni Regione e Provincia autonoma è chiamata a mettere a punto e a presentare un proprio Programma di sviluppo rurale, che copra il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020. Al tempo stesso, per le misure che saranno gestite centralmente, il Governo nazionale dovrà predisporre un Programma operativo nazionale. Ogni Programma di sviluppo rurale sarà guidato da una Autorità di gestione (art.73) e avrà come contenuti:

- a) Un'analisi *ex ante*, con l'individuazione dei punti di forza-debolezza, le opportunità-minacce (Swot) e i fabbisogni, strutturati per priorità del regolamento n.1305/2013;
- b) una strategia, con individuazione degli obiettivi e delle misure attivate per ogni priorità e *focus area*;
- c) una valutazione delle condizionalità *ex ante*, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo;
- d) i programmi di implementazione e di valutazione;
- e) un piano finanziario.

Ogni programma di sviluppo rurale potrà prevedere al proprio interno dei sottoprogrammi tematici (art.7 Regolamento 1305/2013) riferiti a esigenze specifiche che possono riguardare, tra l'altro:

- a) giovani agricoltori,
- b) piccole aziende agricole,

- c) aree montane,
- d) catene distributive corte,
- e) donne nelle aree rurali,
- f) adattamento e mitigazione del cambiamento climatico,
- g) specifici bisogni relativi alla ristrutturazione dell'agricoltura.

Per ogni sottoprogramma tematico è previsto che nel Psr sia presentata una specifica analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle minacce (Swot), con relativa analisi dei fabbisogni, dalla quale derivare obiettivi e misure specifici nonché il piano degli indicatori di risultato e di spesa per ogni misura. Per i sottoprogrammi tematici è possibile prevedere un incremento ulteriore (+10% o anche maggiore) dei benefici previsti dalle singole misure, purché il sostegno complessivo resti sotto i limiti massimi prefissati (in alcuni casi, 90%).

9.5 STRUMENTI PER ASSICURARE I RISULTATI

Nella nuova programmazione dello sviluppo rurale sono previsti strumenti specifici per assicurare i risultati e per garantire investimenti efficaci. Uno di questi è la cosiddetta “condizionalità *ex ante*”. Gli Stati membri debbono dimostrare di avere:

- a) risorse umane, assistenza tecnica, iniziative sufficienti per animare le azioni innovative proposte con il Psr;
- b) approcci appropriati per la definizione di progetti di sviluppo locale;
- c) capacità per monitoraggio e valutazione.

La lista delle condizionalità *ex ante* per la politica di sviluppo rurale è raccolta in un allegato (allegato V) al regolamento n.1305/2013 e riguarda le priorità 3, 4, 5 e 6. In diversi casi si tratta di dimostrare che lo Stato membro disponga della normativa necessaria all'implementazione delle misure e al perseguimento della specifica priorità: come nel caso delle buone condizioni agro-nomiche e ambientali (Bcaa) necessarie per l'attivazione dell'eco-condizionalità obbligatoria, o delle norme sui requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, o sull'efficienza energetica. Altre volte si deve dimostrare di avere attivato dei sistemi di controllo per evitare inutili sprechi di risorse (come una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente) o di avere dei sistemi di rilevazione dati efficienti (ad esempio: un sistema di valutazione nazionale o regionale dei rischi). In altri casi ancora, si tratta di mettere a punto delle infrastrutture (è il caso della esistenza di piani nazionali o regionali per reti internet di nuova generazione per combattere il *digital divide* dei territori rurali). Se le condizionalità *ex ante* non sono accertate, l'Accordo di Partenariato deve pre-

vedere il modo di assicurarle prioritariamente ad ogni altro obiettivo che le presuma.

Al fine di assicurare che l'intervento dei Psr sia efficace, ogni Psr deve prevedere una specifica focalizzazione sui risultati da includere nell'Accordo di partenariato e indicatori specifici per il *reporting* e la valutazione. Sullo stesso piano, si pone la cosiddetta "riserva di efficacia e di efficienza" che consiste nella trattenuta del 5% sui fondi di ogni Psr, accantonata per accordare un finanziamento aggiuntivo ai Psr che abbiano raggiunto i propri obiettivi (*critical milestones*). Oltre questa forma premiale, è prevista anche una penalizzazione per gli inadempienti: se gli obiettivi non sono raggiunti, la Commissione può sospendere i pagamenti o applicare delle rettifiche finanziarie al bilancio dei singoli Psr.

Tutte le fasi della programmazione dello sviluppo rurale sono infine sottoposte alla valutazione. Questa si estrinseca in un sistema comune di valutazione e monitoraggio, che si sviluppa *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post* (artt.48, 49, 50), basato su indicatori comuni (art.76), seguito da un comitato di monitoraggio (nazionale o regionale) (art.81), che cura anche un rapporto annuale di implementazione (art.82).

9.6 IL NETWORKING

9.6.1 Le Reti Rurali

L'attività di animazione dello sviluppo rurale e il collegamento tra le esperienze regionali e nazionali europee è assicurata in primo luogo dalla Rete rurale europea (art.52) e dalle corrispondenti Reti nazionali di sviluppo rurale (art.54). Gli obiettivi delle Reti rurali sono confermati e precisati:

- a) accrescere il coinvolgimento e l'impegno per lo sviluppo rurale degli *stakeholder*;
- b) accrescere la qualità dei programmi di sviluppo rurale;
- c) informare il grande pubblico sui benefici dello sviluppo rurale;
- d) sostenere la valutazione dei Psr. Riguardo a quest'ultimo punto, alla Rete rurale europea vengono assegnati anche i compiti della vecchia Rete europea per la valutazione (*European Network for Rural Development – Enrd*), che precedentemente aveva uno statuto autonomo.

I compiti delle Reti rurali sono quelli di:

- a) curare l'informazione sullo sviluppo rurale e sulle relative politiche,
- b) fornire sostegno alla valutazione,
- c) diffondere le buone pratiche,
- d) istituire gruppi tematici e organizzare eventi,
- e) favorire lo scambio di esperienze.

9.6.2 Il Partenariato Europeo per l'Innovazione

Sempre nell'ambito del *networking* europeo va annoverato il cosiddetto Partenariato europeo per l'innovazione (Pei) o *European Innovation Partnership* (Eip). Si tratta di una novità di grande rilievo nella nuova programmazione dello sviluppo rurale. Obiettivi del Pei, per il quale è già attiva a Bruxelles una agenzia di animazione Eip-Agri⁵ sono due: favorire la produttività e la sostenibilità e collegare la ricerca con i suoi utilizzatori.

Il primo obiettivo si estrinseca nell'iniziativa volta a promuovere:

- a) l'uso efficiente delle risorse, l'economia vitale, la competitività,
- b) le soluzioni *climate friendly* che mirano ad abbassare l'emissione di CO₂, la resilienza, e lo sviluppo di sistemi di produzione agro-ecologici;
- c) il costante e sostenibile approvvigionamento di cibo, alimenti per il bestiame e di biomateriali.

Il secondo obiettivo consiste nell'organizzare forme di dialogo e integrazione tra i ricercatori e le loro istituzioni e gli agricoltori, i gestori delle foreste, le comunità rurali, le imprese, le organizzazioni non governative, i servizi di assistenza e di *extension*.

Strumenti del Partenariato Europeo per l'Innovazione sono la Rete Pei (art.53 Regolamento 1305/2013) e i Gruppi operativi per l'innovazione (Go) (art.56-57 Regolamento 1305/2013). La rete Pei ha il compito di: (a) gestire un *help desk* sull'innovazione, (b) incoraggiare e animare i gruppi operativi, (c) informare sulle opportunità dell'Unione europea in materia di innovazione, (d) facilitare iniziative *cluster*, pilota o dimostrative; (e) raccogliere e disseminare i risultati della ricerca e sull'innovazione. I Gruppi operativi sono iniziative dal basso e finanziate dagli Stati membri (in Italia dalle Regioni) nell'ambito dei propri Psr. Sono promossi congiuntamente da attori dell'innovazione (agricoltori, ricercatori, tecnici e imprenditori) dell'agricoltura e dell'agro-alimentare, allo scopo di favorire l'impegno scientifico in direzione dei fabbisogni di innovazione. I Gruppi operativi per l'innovazione sono costituiti dai produttori e dagli utilizzatori delle innovazioni. Al tempo stesso, sono volti a rendere trasparente e operativa la relazione tra i differenti partner.

Compiti di ogni Gruppo operativo per l'innovazione sono:

- a) redigere un piano da realizzare e una previsione dei risultati attesi;
- b) elaborare e implementare azioni innovative finanziate dai Psr (ogni Regione decide quanto impegno finanziario assicurare ai Gruppi operativi);
- c) disseminare i risultati.

⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm.

9.6.3 Lo sviluppo locale partecipato e l'approccio Leader

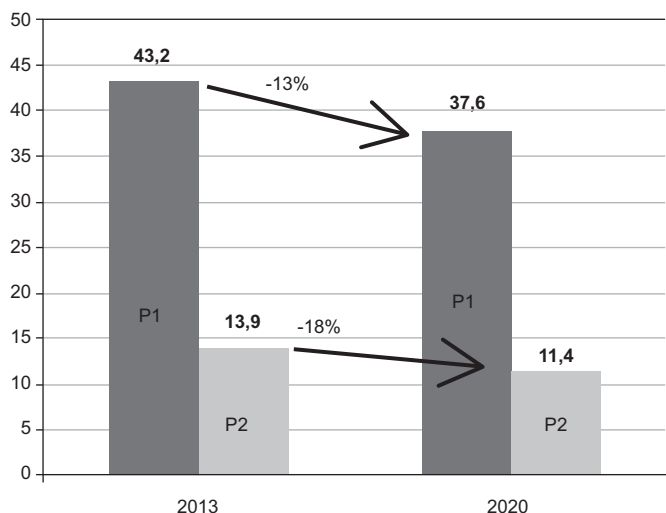
Un'altra importante azione di *networking* riguarda il cosiddetto Sviluppo locale partecipato (in sigla Lld: *Local led development*). Si tratta di una generalizzazione dell'approccio Leader anche fuori dal contesto rurale nel quale essa si è formata e consolidata. Per quanto riguarda lo sviluppo locale in ambito rurale, questo approccio viene confermato (e finanziato dal Feasr). Esso riguarda territori sub-regionali specifici sui quali operano dei Gruppi di azione locale (Gal) (art.34 Regolamento 1303/2013, art.42 Regolamento 1305/2013), rappresentativi di interessi locali sia pubblici che privati, costituiti in modo tale che nessun soggetto, sia pubblico che privato, possa disporre di più del 49% dei voti. Ogni Gal è tenuto ad elaborare una strategia territoriale di sviluppo locale integrata e multisettoriale (art.29, Regolamento 1303/2013), tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali. L'approccio Leader mira a produrre elementi innovativi nel contesto locale e attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.

9.7 IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Dal punto di vista della dotazione complessiva di risorse finanziarie, la politica di sviluppo rurale a livello comunitario è, complessivamente, la più sacrificata dalle nuove assegnazioni delle prospettive finanziarie 2014-2020. A fronte, infatti, di una diminuzione (figura 9.1) tra il 2013 e il 2020 del 13% dei limiti massimi di spesa riservati al primo pilastro (che passa da 43,2 a 37,6 miliardi di euro) la spesa destinata al secondo pilastro scende del 18% (passando, negli stessi anni, da 13,9 a 11,4 miliardi di euro). Ma, mentre per il primo pilastro, la diminuzione è in linea con il *trend* storico del periodo di programmazione precedente, nel secondo caso si registra una netta inversione di tendenza.

Alla politica di sviluppo rurale non solo vengono tagliati i fondi, a compensazione di minori tagli nel primo pilastro, ma viene anche interrotta la cosiddetta modulazione, cioè il processo di graduale (seppure lento) trasferimento di fondi tra pilastri a scapito del primo e a beneficio del secondo, che aveva caratterizzato, sotto i due successivi Commissari all'agricoltura e allo sviluppo rurale Franz Fischler e Marianne Fischer Boel, i due periodi di programmazione precedenti: 2000-2006 e 2007-2013. Il taglio al secondo pilastro nel periodo di programmazione corrente 2014-2020 è peraltro reso più acuto dalla decisione di inquadrare la politica per la gestione del rischio tra le misure del secondo pilastro, anziché del primo, dove sarebbe stato più opportuno, almeno per la significativa parte relativa alle misure volte a contrastare gli effetti della accresciuta volatilità dei mercati, in seguito al disaccoppiamento e all'abbattimento del sostegno dei prezzi.

Figura 9.1 - L'evoluzione della spesa Pac a livello europeo tra i due anni 2013 e 2020

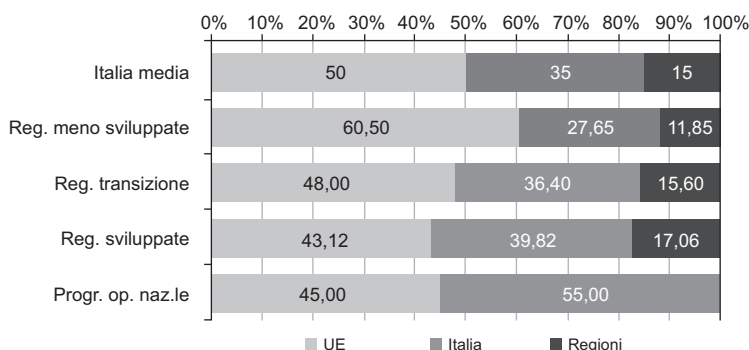


A parziale compensazione dell'inversione di rotta, nelle scelte sulla distribuzione dei fondi tra primo e secondo pilastro, sulla base dell'art.14 del Regolamento 1307/2013, gli Stati membri "possono decidere di rendere disponibile, come sostegno supplementare per le misure previste dai programmi di sviluppo rurale finanziate a titolo del Feasr a norma del regolamento n.1305/2013, fino al 15% dei loro massimali nazionali annui", sottraendolo ai pagamenti diretti (o viceversa). È questa della modulazione volontaria (o flessibilità tra pilastri) una opportunità che diversi Stati membri hanno adottato per accrescere i fondi al secondo pilastro (Germania: 4,5%, Francia: 3,3%, Inghilterra: 12%, Galles: 15%, Scozia: 9,5%). L'Italia non è tra i Paesi che ha adottato la flessibilità anche perché nella distribuzione delle risorse complessive per lo sviluppo rurale, ha potuto beneficiare di un supplemento di circa 1,5 miliardi aggiuntivi per il settennio 2014-2020: questo finanziamento supplementare è stato ottenuto a parziale compensazione delle perdite subite dal nostro Paese nella distribuzione dei fondi del primo pilastro, e si è tradotto in un leggero aumento (+1,4%) dei fondi Feasr a disposizione rispetto alla programmazione 2007-2013. Quest'ultima circostanza mette l'Italia in una posizione diversa rispetto a quanto prima esposto circa il taglio dei fondi per la politica di sviluppo rurale che vi è stato a livello di Unione europea.

Come è noto, i finanziamenti Feasr per la politica di sviluppo debbono accompagnarsi ad un cofinanziamento da parte dello Stato membro (e delle sue regioni). Questa è una prescrizione comune a tutti gli interventi strutturali dell'Unione europea mirati agli obiettivi della coesione economica sociale e territoriale, ma non ai pagamenti diretti del primo pilastro. L'art.59 del Regolamento 1305/2013 dispone quale debba essere il concorso massimo ammissibile del finanziamento dell'Unione Europea: 85% nelle regioni meno sviluppate (quelle con un Pil *pro capite* medio inferiore al 75% della media europea: in Italia Puglia, Campania, Calabria, Sicilia, Basilicata), 75% nelle regioni in transizione (Pil *pro capite* tra 75% e 90% della media europea: in Italia Sardegna, Abruzzo, Molise), 53% nelle regioni sviluppate (tutte le altre 13 regioni del Nord e del Centro, che hanno un Pil *pro capite* superiore al 90% della media europea). Lo stesso articolo prevede che il concorso del Feasr non debba in ogni caso scendere al di sotto del 20%.

Nella figura 9.2 sono rappresentate le scelte operate a riguardo il 15 gennaio 2014 dall'Italia. In media, il cofinanziamento nazionale (a carico per il 70% del bilancio nazionale e per il 30% di quelli delle regioni) è pari al contributo del Feasr. La somma complessivamente a disposizione della politica di sviluppo rurale è dunque doppia rispetto a quanto finanziato da Bruxelles. La distribuzione del cofinanziamento (sempre rispettando la regola del 70% a carico del centro e del 30% a carico delle Regioni) varia però dal 39,50% delle regioni meno sviluppate, al 52% delle regioni in transizione, al 56,88% delle regioni sviluppate. È previsto inoltre un cofinanziamento pari al 55% a carico esclusivamente dello Stato centrale, per le misure che saranno implementate e gestite a livello nazionale di cui prima si è detto: gestione del rischio, biodiversità animale, piano irriguo e Rete rurale nazionale.

Figura 9.2 - Le scelte nazionali italiane per il cofinanziamento della politica di sviluppo rurale nel periodo 2014-2020



Nella tabella 9.1 è rappresentata la spesa complessiva in milioni di euro destinata, in Italia, ai diversi tipi di regioni ed alle misure gestite centralmente. Dei 20.859 milioni di euro complessivamente a disposizione, 2.240 (il 10,7%) sarà gestito centralmente, mentre del restante 89,3% che sarà diviso tra le regioni la ripartizione sarà la seguente: 9.197 milioni di euro (44,1%) andranno alle regioni sviluppate del Centro-Nord, 1.952 milioni di euro (9,4%) andranno alle regioni in transizione e 7.471 milioni di euro (35,8%) saranno riservati alle regioni meno sviluppate.

Tabella 9.1 - La formazione e la destinazione delle risorse finanziarie per lo sviluppo rurale in Italia

	Feasr		Cofinanziamento		Totale
	Cofin. %	Milioni €	Stato Mln €	Regioni Mln €	
Regioni					
Sviluppate	43,11	3.965	3.662	1570	9.197
Transizione	48,00	937	710	304	1.952
Meno sviluppate	60,50	4.520	2.066	885	7.471
Totale Psr	50,60	9.422	6.438	2.759	18.619
Stato					
Gestione del rischio	45,00	738	902	0	1.640
Biodiversità animale	45,00	90	100	0	200
Piano irriguo	45,00	135	200	0	300
Rete Rurale Nazionale	45,00	45	44	0	100
Totale Pon	45,00	1.008	1.246	0	2.240
TOTALE	50,00	10.430	7.684	2.759	20.859

La presenza di un insieme non marginale di misure gestite a livello centrale è una novità rispetto al passato, in cui ai Psr regionali si aggiungeva, a gestione centrale, la sola rete rurale nazionale. Non c’è dubbio che le quattro linee d’azione in cui si articolerà il Programma di sviluppo rurale nazionale – gestione del rischio, biodiversità, infrastrutture irrigue e rete rurale nazionale – riguardano effettivamente temi la cui complessità e la cui interrelazione territoriale rendono opportuno un intervento programmato e gestito a livello centrale in modo coordinato. Ciò è vero, in particolare, per la gestione del rischio che, per la sua natura orizzontale e per i suoi legami con le politiche di mercato, sarebbe stato più opportuno fosse collocato nel I pilastro. Per questo, ma anche in considerazione del fatto che si tratta dell’intervento con maggiore dotazione finanziaria, alla gestione del rischio è dedicato un capitolo a parte.

La tabella 9.2 contiene la distribuzione dei finanziamenti per la politica di sviluppo rurale nelle singole Regioni ponendola a confronto con le dotazioni del periodo di programmazione appena concluso (2007-2013). Come si può facilmente notare, la dotazione per il periodo di programmazione 2014-2020 è cresciuta del 5,3% in termini di contributo del Feasr e del 6% complessivamente. Il cofinanziamento nazionale/regionale è anch'esso cresciuto. Ma, soprattutto la sua disforme distribuzione tra le regioni, rispetto alla passata programmazione, ha determinato una maggiore crescita delle dotazioni riservate alle regioni sviluppate (spesso superiore al 10%) a scapito di quelle meno sviluppate e in transizione, nelle quali la crescita dei fondi a disposizione è stata molto modesta (poco più dell'1%). Questo sia pure limitato travaso di risorse ha due motivazioni principali: la prima è la difficoltà reiteratamente manifestata da quasi tutte le regioni convergenza ad impegnare e spendere tutti i fondi a disposizione nei termini imposti dalla regola comunitaria cosiddetta del "n+2"; la seconda è il tentativo di compensare parzialmente, anche per questa via, le regioni del Nord (soprattutto Veneto e Lombardia) e del Centro per le possibili perdite di finanziamenti a titolo del primo pilastro, sottoposto al regime della regione unica nazionale e della convergenza.

Tabella 9.2 - Dotazione finanziaria regionale per la politica di sviluppo rurale 2007-2013 e 2014-2020 a confronto (milioni di euro)

Regione	2007-2013		2014-2020		Variaz. %	
	Feasr	Totale	Feasr	Totale	Feasr	Totale
Piemonte	445	980	471	1.093	6,0	11,5
Valle d'Aosta	56	124	60	139	6,0	11,5
Lombardia	471	1.025	499	1.158	6,0	12,9
Bolzano	149	332	158	366	6,0	10,4
Trento	109	281	130	301	18,6	7,4
Veneto	482	1.051	511	1.184	6,0	12,7
Friuli Venezia Giulia	121	267	128	296	6,0	11,0
Emilia Romagna	484	1.057	513	1.190	6,0	12,5
Liguria	115	292	135	314	16,9	7,4
Toscana	391	876	415	962	6,0	9,8
Marche	219	486	232	538	6,0	10,6
Umbria	357	792	378	877	6,0	10,6
Lazio	317	704	336	780	6,0	10,8
Totale sviluppate	3.717	8.268	3.965	9.197	6,7	11,2
Abruzzo	186	413	208	433	11,5	4,9
Molise	94	208	101	210	8,0	1,2
Sardegna	575	1.292	628	1.308	9,2	1,3
Totale transizione	855	1.913	937	1.952	9,6	2,0
Campania	1.119	1.814	1.111	1.836	-0,7	1,2
Puglia	934	1.618	991	1.638	6,1	1,3
Basilicata	387	672	411	680	6,4	1,2
Calabria	654	1.090	668	1.104	2,1	1,3
Sicilia	1.279	2.185	1.339	2.213	4,7	1,2
Totale meno sviluppate	4.372	7.378	4.520	7.471	3,4	1,3
Totale Italia	8.944	17.560	9.422	18.619	5,3	6,0

Sulla base delle dotazioni finanziarie a disposizione, ogni Psr regionale prevede un proprio piano finanziario, da attuare distribuendo liberamente le risorse tra le misure che si sceglie di attivare nel rispetto di due vincoli fissati dall'art.59 del Regolamento 1305/2013:

- a) almeno il 5% del contributo totale del Feasr deve essere destinato alla misura Leader (artt.42-44 Regolamento 1305/2013);
- b) almeno il 30% del contributo totale del Feasr deve essere destinato agli investimenti in materia di clima e ambiente, forestazione, agricoltura biologica, "Natura 2000", acque e zone svantaggiate (artt.17, 21, 28-32 e 34 Regolamento 1305/2013).

Si tratta di condizionamenti meno stringenti di quelli della passata programmazione 2007-2013 nella quale, come si ricorderà, i vincoli complessivi imposti per ciascun asse dalla regolamentazione comunitaria coprivano il 50% dell'intero finanziamento Feasr (Asse 1 - Competitività: 10%, Asse 2 - Ambiente e gestione del territorio: 25%, Asse 3 - Diversificazione economica e qualità della vita: 10%, Asse 4 - Leader: 5%).

9.8 IL TRADE OFF TRA PRIMO E SECONDO PILASTRO NELLA NUOVA PAC

Mentre, nella vecchia programmazione della Pac, tra primo e secondo pilastro non c'erano relazioni rilevanti, nella nuova programmazione l'intreccio è particolarmente intenso ed evidente (De Filippis, Sandali, 2013). Innanzitutto, la definizione e gestione del primo pilastro non coinvolgeva se non marginalmente lo Stato membro e, ancor meno, le sue regioni, interessando soltanto, sotto il profilo della gestione finanziaria, le agenzie di pagamento nazionali (Agea) o regionali (Avepa – Veneto, Agrea – Emilia-Romagna, Op Lombardia, Artea – Toscana, Arpea – Piemonte, Appag – Trento, Oppab – Basilicata, Arcea – Calabria). D'altra parte, la natura sostanzialmente aziendalistica (senza curarsi del contesto) e distributiva dei pagamenti diretti a fronte della natura, per buona parte degli interventi e almeno nelle intenzioni, sistemica, selettiva e strategica delle misure per lo sviluppo rurale, non facilitava l'integrazione.

Nella tabella 9.3 sono esposte alcune altre caratteristiche salienti dei due pilastri a confronto per evidenziare la natura profondamente diversa dei due interventi.

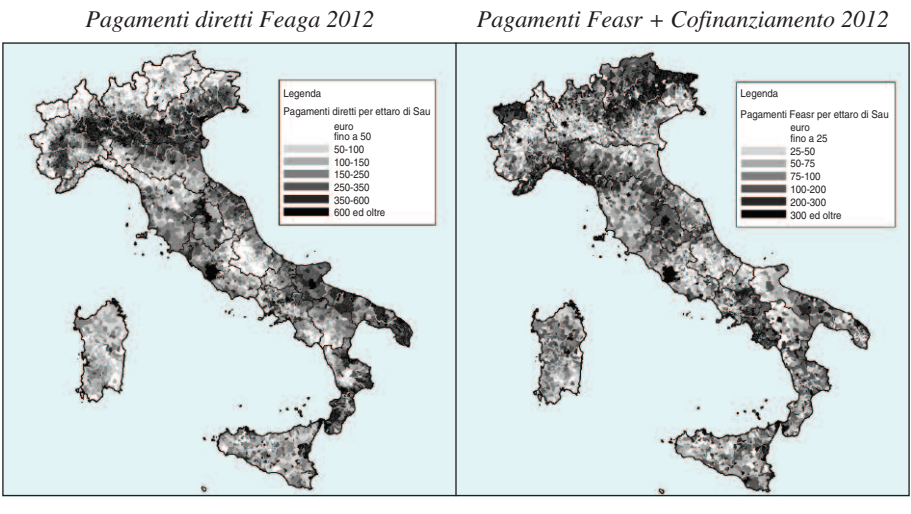
Ciò non toglie che, dal punto di vista dell'allocazione territoriale delle risorse, sia osservabile (figura 9.3) una significativa complementarità tra le due politiche, visibile in tutta l'Italia e soprattutto nel Nord e nel Centro. In relazione al metodo di calcolo storico adottato in Italia, i pagamenti diretti hanno avuto una destinazione prevalentemente concentrata nei territori che, in passato, erano specializzati nelle attività produttive più protette (soprattutto Pia-

nura padana, zone a colture cerealicole e olivicole del Centro e del Sud). All’opposto, i pagamenti della politica di sviluppo rurale (sia pure di importo significativamente inferiore rispetto ai primi) mostrano una concentrazione prevalente nelle aree di montagna e collina delle Alpi e dell’Appennino.

Tabella 9.3 - Caratteri salienti del primo e del secondo pilastro della Pac a confronto

Caratteristiche	I pilastro	II pilastro
Cofinanziamento	No	Sì (moltiplica e responsabilizza)
Tipologia intervento	Pagamenti annuali	Contratti pluriennali
Gestione	Centrale Ue (Agea, agenzie reg.li)	Periferica Stato membro /Regioni
Beneficiario	L'azienda - Italia 2012: 1.214.018 beneficiari	L'impresa - Italia 2012: 184.688 beneficiari
Approccio sistemico	No (azienda isolata dal contesto)	Programmi di territorio/filiera
Adattabilità	Una soluzione unica per tutta l'Ue	Adattato alle specificità territoriali regionali
Selettività	Non selettivo (ettaro eleggibile)	Selettivo
Contrattualizzato	No (solo eco-condizionalità)	Sì
Obiettivi chiari	No (reddito, beni pubblici)	Sì (obiettivo ➡ misura ➡ bando ➡ selezione)
Mirato all'obiettivo	No (a tutti gli ettari eleggibili)	Sì (selezione)
A misura	No (da storico a flat per ettaro)	Sì (criteri regolamento/bandi)

Figura 9.3 - Distribuzione territoriale dei pagamenti Pac (primo e secondo pilastro) nel 2012 in rapporto alla Sau (censimento 2010) per Comuni



In relazione soprattutto al trasferimento a livello degli Stati membri, anche per i pagamenti diretti, di numerose scelte tradizionalmente assunte a livello centrale europeo, nella programmazione europea 2014-2020 la relazione

tra primo e secondo pilastro si intensifica significativamente per tre principali ragioni:

- a) la prima, perché numerosissime decisioni riguardanti il nuovo regime di pagamenti diretti avranno effetto immediato sull'allocazione settoriale e territoriale della spesa: regionalizzazione, convergenza, regime di *greening*, flessibilità, accoppiamento facoltativo, soglie minime, pagamento ridistributivo, riduzione dei pagamenti diretti, opzioni in materia di giovani, zone con vincoli naturali, piccoli agricoltori, ecc.;
- b) la seconda, perché alcune nuove misure previste nel primo pilastro (giovani, *greening* e zone con vincoli naturali) trovano dei corrispondenti interventi anche in alcune misure del secondo pilastro, con il rischio di duplicazioni, di sovrapposizione e anche di conflitto tra i due pilastri (gli atti delegati non hanno completamente risolto questi problemi);
- c) la terza, infine, perché l'accesso a molte misure del secondo pilastro è riservato agli agricoltori in attività ai sensi dell'art.9 Regolamento 1307/2013, quello sui pagamenti diretti:
 - a) regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art.16, Regolamento 1305/2013),
 - b) giovani agricoltori (art.19, Regolamento 1305/2013),
 - c) agricoltura biologica (art.29, Regolamento 1305/2013),
 - d) indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (art.31, Regolamento 1305/2013),
 - e) benessere degli animali (art.33, Regolamento 1305/2013),
 - f) gestione del rischio (art.36, Regolamento 1305/2013).

9.9 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Un giudizio complessivo sulla nuova politica di sviluppo rurale dell'Unione europea non può prescindere dalla considerazione di come il processo di riforma della Pac 2014-2020 si sia svolto non solo con regole nuove, che hanno visto coinvolte per la prima volta nel trilogio le tre istituzioni fondamentali dell'Unione: Consiglio europeo, Commissione e Parlamento europeo, ma anche in un contesto segnato dalla crisi economico-finanziaria e da una profonda crisi di identità dell'Unione. La riforma della Pac che ne è scaturita va collocata e interpretata in questa cornice. In primo luogo per i ritardi con cui si è giunti al compromesso finale, tanto che l'entrata in vigore del primo pilastro è stata procrastinata di un anno, e anche quella del secondo pilastro si è avviata con significativi rallentamenti. Ma anche per le difficoltà oggettive che hanno ostacolato una riflessione più approfondita sul ruolo strategico della politica agricola e di sviluppo rurale nel quadro di una Unione europea più solida e coesa.

In mancanza di una strategia definita e condivisa, ha prevalso un atteggiamento pragmatico, volto ad assecondare le spinte conservative e a privilegiare cambiamenti più cauti e gradualisti.

Questo atteggiamento ha fortemente orientato le scelte relative al primo pilastro, in primo luogo quella di conservare il sistema dei pagamenti diretti, sia pure scomponendo il pagamento unico aziendale in un ventaglio di possibili misure, alcune obbligatorie, altre alternative, e mantenendolo al centro della Pac. Una scelta che ha finito per condizionare le scelte riguardanti il secondo pilastro, innanzitutto penalizzandolo sotto il profilo dei finanziamenti e poi relegando in secondo piano il confronto sulla politica di sviluppo rurale. Questa invece avrebbe dovuto impegnare tutte le risorse di organizzazione e intelligenza presenti a livello nazionale e nelle regioni in un intenso confronto volto a predisporre programmi innovativi e capaci di sfruttare al meglio le buone opportunità offerte dal Regolamento 1305/2013, i cui contenuti sono complessivamente, come abbiamo cercato di illustrare, particolarmente interessanti.

Il confronto e lo scontro, invece, si sono svolti sul fronte pressoché esclusivo delle opzioni nazionali (e regionali) in materia di pagamenti diretti, più al fine di trovare una soluzione che consentisse a ciascuno dei partecipanti (Stato, regioni, categorie) di dimostrare di non aver perso troppo (o di aver guadagnato qualcosa) nella ripartizione dei fondi, che di aver impostato una buona politica frutto di una visione strategica e collettiva.

Se non si riuscirà a colmare questo ritardo sul terreno della progettazione delle nuove politiche, si rischia di perpetuare per un altro settennio una politica di sviluppo rurale di mera gestione finanziaria, con grandi ritardi nell'implementazione delle misure (soprattutto di quelle più innovative e, per questo motivo, spesso più complesse da gestire), e corrispondenti ritardi nella erogazione degli incentivi.

10. LA GESTIONE DEL RISCHIO

Dal 2010 gli strumenti di gestione del rischio, in particolare le assicurazioni agevolate, sono entrati a far parte integrante della Pac, nell'ambito dell'Articolo 68 e dell'Ocm vino.

L'inserimento delle assicurazioni nella Pac non è stato un evento occasionale, ma solo l'inizio di un processo destinato a crescere; infatti nella nuova Pac 2014-2020, la gestione del rischio viene identificata come un fondamentale strumento di politica agraria a tutela dei redditi degli agricoltori.

Si tratta di una svolta attesa, ma anche obbligata, soprattutto in Italia. Infatti le assicurazioni agevolate hanno avuto una lunga storia nell'ambito della politica agricola nazionale tramite il Fondo di Solidarietà Nazionale, con un buon successo e soddisfazione per tutti gli operatori: agricoltori, consorzi di difesa, compagnie di assicurazione, Ministero. Ma oggi le risorse pubbliche nazionali sono sempre più scarse e, quindi, per mantenere gli incentivi agli strumenti assicurativi occorre attingere dalle risorse comunitarie.

Per queste ragioni, l'Italia è particolarmente attenta alle occasioni che la nuova Pac offre in merito alla gestione del rischio.

10.1 LA GESTIONE DEL RISCHIO NELLA PAC

La possibilità di utilizzare le risorse comunitarie per sovvenzionare misure a copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizootie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie, fino ai rischi di mercato, assume un grande rilievo, in quanto rappresenta una novità assoluta nella storia della Pac (Frascarelli, 2009).

Per molti anni il principale obiettivo della Pac è stato quello di garantire i redditi degli agricoltori mediante una serie di misure di stabilizzazione dei mercati e dei prezzi. La gestione del rischio si presentava soprattutto sotto forma di interventi *ex post* nei comparti agricoli colpiti da calamità naturali o di contributi agli agricoltori che stipulavano assicurazioni agevolate, autorizzate dall'Ue sotto forma di aiuti di Stato.

Nel 2005 la Commissione, attraverso la *Comunicazione della Commissione al Consiglio, relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo*¹, ha cercato di sensibilizzare e sollecitare il Consiglio Europeo ad una maggiore

Questo capitolo è stato redatto da Angelo Frascarelli, dell'Università di Perugia.

¹ Bruxelles Com (2005)74, 24.01.2006.

attenzione per la problematica della gestione dei rischi. Nel documento venivano avanzate e valutate tre opzioni: l'assicurazione contro le calamità naturali, il sostegno ai fondi di mutualizzazione dei rischi e la fornitura di una copertura base contro le crisi dei redditi.

Le indicazioni della Commissione sono state in buona misura recepite nelle successive riforme della Pac, tanto che diversi provvedimenti normativi comunitari hanno visto l'introduzione in essa di strumenti di gestione del rischio:

- la riforma dei pagamenti diretti, introdotta dall'*Health check* della Pac (Regolamento Ce 73/2009);
- la riforma dell'Ocm ortofrutta (Regolamento Ce 1182/2007), entrata in vigore nel 2008, confermata nel nuovo Regolamento Ue 1308/2013;
- la riforma dell'Ocm vino (Regolamento Ce 479/2008), entrata in vigore nel 2009, confermata nel nuovo Regolamento Ue 1308/2013;
- la nuova Pac 2014-2020 che inserisce la gestione del rischio all'interno della politica di sviluppo rurale (Regolamento Ue 1305/2013).

10.2 GLI STRUMENTI DI GESTIONE DEL RISCHIO NELLA PAC 2010-2014

Dal 2010, il finanziamento per la gestione del rischio ha trovato uno spazio importante nell'ambito della Pac, con l'ultima riforma (*Health check*) e con l'ultima modifica dell'Ocm vino. A queste risorse, l'Italia ha aggiunto ulteriori stanziamenti derivanti dai Fondi di Solidarietà Nazionale (D.Lgs. 102/2004).

10.2.1 La gestione del rischio nell'Articolo 68

Il Regolamento Ce 73/2009 prevedeva la possibilità per gli Stati membri di destinare una parte del plafond della Pac agli strumenti di gestione del rischio. Tale opportunità era contemplata nell'Articolo 68 che introduceva una nuova forma di sostegno, il cosiddetto "sostegno specifico": esso consentiva agli Stati membri di utilizzare fino al 10% del massimale nazionale dei pagamenti diretti per alcune nuove misure proposte dal regolamento, tra le quali vi erano ben due misure sulla gestione del rischio:

- *misura d*), contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali (descritta nell'art. 70 del regolamento);
- *misura e*), contributi a fondi di mutualizzazione per danni derivanti da malattie animali o vegetali (descritta nell'art. 71 del regolamento).

L'applicazione dell'Articolo 68 era volontaria per gli Stati membri e il nostro Paese ha deciso di destinare un *plafond* globale annuo di 316,25 milioni

di euro per il quadriennio 2010-2013 (Dm 29 luglio 2009)², dei quali 70 milioni di euro assegnati ai contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali. Non è invece stato previsto alcun sostegno ai fondi di mutualizzazione. Ai 70 milioni di euro dell'Articolo 68, l'Italia ha aggiunto 23,3 milioni di euro del cofinanziamento nazionale obbligatorio (tab. 1). Queste risorse erano destinate – come prevede il Regolamento 73/2009 – all'erogazione di contributi ai premi di assicurazione per i rischi climatici conseguenti ad avversità atmosferiche equiparabili a calamità naturali, le fitopatie, gli attacchi parassitari sulle colture vegetali e le epizootie negli allevamenti zootecnici (art.11, Dm 29 luglio 2009), con una soglia di danno del 30% a carico dell'assicurato.

Il contributo a favore degli agricoltori era pari a un massimo del 65% della spesa per i premi di assicurazione. La percentuale definitiva di contributo veniva determinata al termine dell'istruttoria di tutte le domande, tenendo conto che le disponibilità finanziarie totali ammontavano a 93,3 milioni di euro.

10.2.2 Le assicurazioni nell'Ocm vino

La riforma dell'Ocm vino del 2008 (Regolamento 479/2008) aveva previsto un *menu* di nuove e vecchie misure (promozione nei paesi terzi, ristrutturazione e/o riconversione dei vigneti, vendemmia verde, eccetera), tra le quali è compresa anche una misura sulle assicurazioni agevolate. L'applicazione di queste misure di sostegno è stata delegata agli Stati membri, che dovevano attuarle tramite uno specifico *Programma nazionale di sostegno (Pns)*, finanziato tramite apposite dotazioni.

Nell'ambito delle scelte nazionali, l'Italia ha previsto una dotazione di 20 milioni di euro annui per la misura delle assicurazioni agevolate, per il periodo 2010-2014 (Dm 6 luglio 2010). Questa disponibilità finanziaria poteva essere aumentata qualora si verificassero risparmi in altre misure del Pns. Questa situazione si è verificata in tutti gli anni da 2010 al 2013 (tabella 10.1). In questo modo, il sostegno pubblico è riuscito a garantire un'agevolazione dell'80% del costo dei premi di assicurazioni per il settore vitivinicolo.

² La gestione del rischio nell'articolo 68, inizialmente prevista per il periodo 2010-2013, è stata estesa anche all'anno 2014; infatti il regime dei pagamenti dell'*Health check* è stato prorogato al 2014, a causa dei ritardi nell'approvazione della nuova Pac che hanno costretto all'avvio della nuova riforma dal 1 gennaio 2015.

Tabella 10.1 - Stanziamenti per le assicurazioni agevolate 2010-2014 in Italia

Fonti	2010	2011	2012	2013	2014
Articolo 68 (Reg. Ce 73/2009)	70,0 + 11,5	70	70 + 1,4	70	70
Cofinanziamento Articolo 68	23,3 + 3,8	23,3	23,3 + 0,6	23,3	23,3
Ocm vino (Reg. Ce 479/2008)	20,0 + 10,8	20,0 + 7,6	20,0 + 12,1	20,0 + 15	20,0
Fondo di Solidarietà Nazionale (D.Lgs. 102/2004)	51,9 100	16,7 100	16,7 100 – 2,2	117,7	120
Totale	295,8	237,6	241,9	246,0	233,3

Fonte: elaborazione dell'autore

10.2.3 Il Fondo di Solidarietà Nazionale

In Italia dal 1970 si sono susseguite una serie di leggi³ che prevedevano, accanto ai contributi compensativi per danni da calamità naturali⁴, anche interventi per contribuire ai costi delle coperture assicurative delle produzioni contro i danni atmosferici. Con il D.Lgs. 29 marzo 2004 n.102 si è introdotto il principio dell'alternatività fra gli interventi compensativi e quelli sul costo delle assicurazioni, con l'obiettivo di disincentivare i primi, più onerosi per la pubblica amministrazione e poco efficienti per i beneficiari.

Il D.Lgs. 102/2004, in linea con quanto consentito dalla normativa comunitaria, ha previsto un contributo sui premi pagati dagli agricoltori alle compagnie di assicurazione che poteva arrivare fino all'80% del parametro se i contratti stabiliscono l'obbligo per la compagnia di pagare il risarcimento quando il danno supera una soglia minima del 30% del valore assicurato; il contributo è invece limitato al 50% del parametro per i contratti con copertura dei danni al di sotto di tale soglia.

Il D.Lgs. 102/2004 ha generato vantaggi per gli agricoltori anche in termini di ampliamento dei rischi assicurati: negli anni '90 e fino al 2005 l'offerta del mercato assicurativo sotto il profilo delle tipologie di polizza era limitata alle polizze monorischio per la copertura dei danni da grandine. Si era così generata una antiselezione del rischio, per cui si assicuravano quasi esclusivamente produzioni e territori a rischio grandine. Il D.Lgs. 102/2004 ha aperto a

³ Le più importanti sono: Legge 25 maggio 1970 n.364; Legge 15 ottobre 1981 n.590; Legge 14 febbraio 1992 n.185, ma innumerevoli sono stati i provvedimenti adottati per calamità specifiche che hanno introdotto correttivi e modifiche o previsto stanziamenti *ad hoc*, aggiuntivi a quelli del Fondo di solidarietà nazionale, il cui ammontare è determinato ogni anno con la Legge finanziaria.

⁴ Si tratta degli indennizzi erogati a carico del Fondo di solidarietà nazionale, o meglio interventi compensativi, previsti dall'art.5 del D.Lgs. 102 ma presenti anche nelle leggi precedenti, costituiti da contributi in conto capitale, in conto interessi, sospensioni o esoneri dai contributi previdenziali.

nuove garanzie e nuove tipologie di polizza: monorischio, pluririschio e multirischio. Dal 2007 praticamente tutte le avversità sono assicurabili, in tutte le regioni: grandine, gelo, brina e fino alle ceneri vulcaniche in Sicilia, tutte le produzioni vegetali, le strutture (serre reti antigrandine, impianti arborei, eccetera), le produzioni zootecniche. Nel tempo, i valori assicurati dalle polizze monorischio sono diminuiti a vantaggio delle pluririschio e multirischio.

L'avvento della gestione del rischio all'interno della Pac ha modificato le scelte della politica nazionale del settore, sia dal punto di vista finanziario che applicativo. Le risorse finanziarie sono state utilizzate sia per il cofinanziamento delle misure comunitarie⁵, sia per finanziare i fabbisogni non coperti dall'Articolo 68.

Tra l'Articolo 68 e il D.Lgs. 102/2004 vi sono comunque alcune differenze, in primo luogo sotto l'aspetto dell'entità del contributo: l'Articolo 68 prevede il massimale del 65% del premio assicurativo, mentre il D.Lgs. 102/2004, in linea con le norme sugli aiuti di Stato, consente di erogare fino all'80% del parametro per i contratti con soglia di danno di almeno il 30% e fino al 50% per i contratti che coprono anche danni sotto tale soglia, come nel caso delle epizootie e fitopatie già citate. In secondo luogo, sotto il profilo delle coperture, il D.Lgs. 102/2004 prevede anche la contribuzione per le assicurazioni delle strutture agrarie che non sono prese in considerazione nell'Articolo 68.

Oltre le disposizioni normative, le minori disponibilità della finanza pubblica nazionale hanno contribuito al progressivo trasferimento della gestione del rischio dalla politica nazionale a quella europea. Per queste ragioni, gli stanziamenti del Fondo di Solidarietà Nazionale sono stati progressivamente decrescenti.

10.3 LA GESTIONE DEL RISCHIO NELLA NUOVA PAC

La nuova Pac affida un ruolo ancora importante agli strumenti di gestione del rischio, con finalità più ampie e maggiori dotazioni finanziarie. Le novità sono due: l'*ampliamento degli strumenti* e il finanziamento nell'ambito del *Secondo pilastro* della Pac.

In questo quadro, le misure di gestione del rischio nella nuova Pac potranno concedere un sostegno agli agricoltori per un numero più ampio di eventi:

- avversità atmosferiche;
- fitopatie o infestazioni parassitarie;
- epizootie;
- emergenze ambientali;
- perdite di reddito.

⁵ Il cofinanziamento nazionale dell'Articolo 68 è obbligatorio e prevede un importo di 23,3 milioni di euro annui per il periodo 2010-2014.

Dunque, la gestione del rischio si potrà occupare non solamente delle calamità naturali, ma anche dell'assicurazione dei prezzi e dei mercati, quindi dei redditi.

Per coprire i suddetti rischi, la nuova Pac prevede un sostegno rafforzato agli strumenti assicurativi (*assicurazioni agevolate*) e ai fondi comuni (*fondi di mutualizzazione*).

Lo stanziamento delle risorse per la gestione dei rischi è inserito nell'ambito di due strumenti della nuova Pac (tabella 10.2):

- le misure di mercato, ovvero nell'Ocm unica, precisamente nell'Ocm vino e nell'Ocm ortofrutta;
- il secondo pilastro della Pac, quindi nei Programmi di sviluppo rurale (Psr).

Di conseguenza, la gestione del rischio non sarà più finanziata nell'ambito dei pagamenti diretti (articolo 68), come avviene nell'attuale Pac (tabella 10.2).

Tabella 10.2 - Strumenti di gestione del rischio nella Pac: confronto 2010-2014 e 2015-2020

Strumenti della Pac	2010-2014	2015-2020
Pagamenti diretti	Articolo 68: 1. assicurazioni agevolate 2. fondi di mutualizzazione	-
Misure di mercato	Ocm vino e Ocm ortofrutta: 1. assicurazioni agevolate 2. fondi di mutualizzazione	Ocm vino e Ocm ortofrutta: 1. assicurazioni agevolate 2. fondi di mutualizzazione
Sviluppo rurale		Tre misure dei Psr: 1. assicurazioni agevolate 2. fondi di mutualizzazione 3. strumento di stabilizzazione del reddito

Nella nuova Ocm unica, vengono mantenuti gli stessi strumenti in vigore con la riforma dell'*Health check*.

Il settore del *vino* mantiene gli attuali programmi di sostegno nazionali, in cui sono previsti:

- le assicurazioni del raccolto;
- i fondi di mutualizzazione.

Per quanto riguarda gli *ortofrutticoli freschi*, si conferma il finanziamento ai programmi operativi delle Organizzazioni dei produttori (Op), in cui sono previsti:

- le assicurazioni del raccolto;
- il sostegno per le spese amministrative di costituzione dei fondi di mutualizzazione.

La vera novità, come si è detto, è l’inserimento degli strumenti della gestione del rischio nel secondo pilastro della Pac; infatti, nel regolamento 1305/2013 relativo al sostegno allo sviluppo rurale sono previste tre specifiche misure che gli Stati membri potranno inserire nei Psr 2014-2020 (tabella 10.3):

- assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante;
- fondi di mutualizzazione per le epizootie e le fitopatie e per le emergenze ambientali;
- strumento di stabilizzazione del reddito.

Tabella 10.3 - Gli strumenti di gestione del rischio nel II pilastro della Pac

Art.	Misura	Beneficiari	Pagamenti e massimali
37	Misura 17.1 - Premio assicurativo per il raccolto, gli animali e le piante	Agricoltori	- Contributi per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante per le perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizootie o fitopatie o infestazioni parassitarie - Le assicurazioni agevolate sono relative a perdite superiori al 30% della produzione media dell’agricoltore - Contributo pubblico massimo: 65% del premio assicurativo
38	Misura 17.2 - Fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali	agricoltori, fondi mutualistici	- Il fondo di mutualizzazione eroga agli agricoltori affiliati pagamenti compensativi in caso di perdite economiche dovute ad epizootie, fitopatie e incidenti ambientali - Contributo pubblico massimo: 65% delle spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione e 65% degli importi versati dal fondo di mutualizzazione agli agricoltori.
39	Misura 17.3 - Strumento di stabilizzazione del reddito	agricoltori, fondi mutualistici	- Indennizzi agli agricoltori in caso di perdite di reddito maggiori del 30% del reddito medio annuo del singolo - Gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione non possono superare il 70% della perdita di reddito - Contributo pubblico massimo: 65% degli importi versati dal fondo di mutualizzazione agli agricoltori

10.3.1 Le assicurazioni agevolate

Il sostegno alle assicurazioni agevolate continuerà a essere garantito anche nella nuova Pac, con le stesse regole attuali. Infatti, una specifica misura dei Psr “*Misura 17.1 - Premio assicurativo per il raccolto, gli animali e le piante*” prevede contributi per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante per le perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie o infestazioni parassitarie ed emergenze ambientali.

Le assicurazioni agevolate finanziabili garantiscono le perdite superiori al 30% della produzione media dell'agricoltore, calcolata nel triennio precedente o nel quinquennio precedente, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata).

Il contributo pubblico massimo è pari al 65% del premio assicurativo.

10.3.2 I fondi di mutualizzazione

Per “fondo di mutualizzazione” si intende un regime riconosciuto dallo Stato membro conformemente al proprio ordinamento nazionale, che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di epizootie o fitopatie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale o in caso di drastico calo del reddito.

Gli Stati membri devono definire le regole per la costituzione e la gestione dei fondi di mutualizzazione, in particolare per quanto riguarda la concessione di pagamenti compensativi e l'ammissibilità degli agricoltori in caso di crisi, nonché la gestione di tali regole e il controllo della loro applicazione. Gli Stati membri provvedono affinché i fondi prevedano sanzioni in caso di negligenza da parte dell'agricoltore.

Il capitale sociale iniziale del fondo di mutualizzazione non può essere costituito da fondi pubblici.

Il fondo di mutualizzazione eroga agli agricoltori affiliati pagamenti compensativi in caso di perdite economiche dovute ad epizootie, fitopatie e incidenti ambientali. Il contributo dei Psr è pari ad un massimo del 65% delle spese ammissibili, che sono:

- le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente;
- gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori.

Il contributo finanziario può anche riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi.

Il sostegno pubblico è concesso solo per coprire le perdite causate da avversità atmosferiche, da epizootie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o da misure adottate per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria o un'emergenza ambientale, che distruggano più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata.

10.3.3 Lo strumento di stabilizzazione del reddito

Il sostegno nell'ambito del nuovo strumento di stabilizzazione del reddito consiste nell'erogazione di indennizzi agli agricoltori in caso di perdite maggiori del 30% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti o del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato.

Per "reddito" si intende la somma degli introiti che l'agricoltore ricava dalla vendita della propria produzione sul mercato, incluso qualsiasi tipo di sostegno pubblico e detratti i costi dei fattori di produzione.

I Psr erogano il sostegno solo a fondi di mutualizzazione riconosciuti dallo Stato membro, che devono definire le regole per la loro costituzione e funzionamento. Il capitale sociale iniziale non può essere costituito da fondi pubblici.

Gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione compensano in misura inferiore al 70% la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui quest'ultimo diventa ammissibile all'assistenza in questione.

Il contributo pubblico massimo è pari al 65% delle seguenti spese ammissibili, che sono:

- le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente;
- gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori. Il contributo finanziario può inoltre riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi.

Lo strumento di stabilizzazione del reddito, previsto nel nuovo regolamento per lo sviluppo rurale, è una vera novità sia nella politica di sostegno agricolo nell'Ue sia nell'operatività del mondo assicurativo (compagni di assicurazione, consorzi di agricoltori). È difficile oggi immaginare la effettiva cantierabilità dello strumento, vista la sua portata innovativa e le limitatissime esperienze in atto.

10.4 L'ATTUAZIONE IN ITALIA

Lo stanziamento delle risorse nell'ambito del secondo pilastro della Pac, quindi nei Psr, ha evidenziato fin da subito alcune perplessità.

La gestione del rischio è, infatti, una politica di tutela dei redditi e come tale doveva essere posizionata nelle misure di mercato (primo pilastro), piuttosto che nei Psr (secondo pilastro). Su questo punto, in Italia c'è un pieno

accordo tra Ministero, Regioni e Organizzazioni professionali che infatti avevano chiesto alle autorità comunitarie di inserire la gestione del rischio nel primo pilastro della Pac. Tale richiesta è stata totalmente inascoltata dalla maggior parte degli Stati membri dell'Ue, in larga misura non interessati alla gestione del rischio in agricoltura, che rappresenta un'esperienza consolidata solo in Italia, Francia, Spagna e Olanda. Di conseguenza, la maggioranza dei Paesi ha preferito la collocazione nel secondo pilastro, dove il regime di cofinanziamento assicura una minore incidenza della gestione del rischio sui fondi Ue a disposizione della Pac.

La gestione del rischio nei Psr poteva generare diversi problemi, soprattutto in Italia: in primo luogo, la difformità di applicazione tra le Regioni, visto che esistono 21 Psr regionali; in secondo luogo, la difficoltà di finanziamento, visto che le misure di gestione del rischio andrebbero in competizione con le altre misure dei Psr.

Per rimediare a queste criticità, il Ministero e le Regioni hanno trovato un accordo per una programmazione su base nazionale – anziché regionale – delle tre misure sul rischio.

Nella programmazione 2014-2020, quindi una novità assoluta rispetto al passato è che lo sviluppo rurale sarà attuato anche tramite un Programma di Sviluppo Rurale Nazionale (Psrn), congiuntamente a Programmi di Sviluppo Rurale regionali (Psr).

Come già illustrato nel capitolo 9, la Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014 ha raggiunto un accordo tra le Regioni e il Ministero delle politiche agricole sulla ripartizione delle risorse del secondo pilastro della Pac, che ha previsto la destinazione di 1.640 milioni di euro alla gestione del rischio nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale.

La scelta dell'inserimento della gestione del rischio nel Psrn è particolarmente importante perché consente di finanziare il programma assicurativo nazionale in agricoltura, con criteri di omogeneità, dando continuità ad un sistema che ha dimostrato un efficiente funzionamento.

Le nuove tre misure nazionali di gestione del rischio prevedranno meccanismi e strategie tali da rendere applicabile l'intervento in tutto il territorio italiano, anche attraverso l'attivazione di un "Fondo mutualistico" e delle misure di sostegno del reddito in caso di crisi.

Gli stanziamenti annui sono soddisfacenti e superiori alla precedente programmazione: la spesa pubblica totale passa da 210 milioni di euro del periodo 2010-2014 a 273 milioni di euro del periodo 2015-2020 (tabella 10.4).

La gestione del rischio nella nuova Pac, tuttavia, non è esente da criticità. La presenza dei nuovi strumenti – fondi di mutualizzazione e stabilizzazione del reddito – introduce un'innovazione a cui il sistema italiano non è ancora pronto.

Tabella 10.4 - Le risorse finanziarie in Italia: confronto 2010-2014 e 2015-2020

Fonti (senza Ocm vino)	2010-2014 (milioni euro annui)	2015-2020 (milioni euro annui)
Spesa pubblica totale	210	273
di cui: fondi Ue	70	23
di cui: fondi nazionali	140	150
Fonti (con Ocm vino)		
Spesa pubblica totale	240	293
di cui: fondi Ue	100	43
di cui: fondi nazionali	140	150

In Italia, infatti, mentre il sistema assicurativo contro le calamità naturali in agricoltura è già collaudato ed è tra i primi in Europa per capacità di funzionamento e diffusione, i fondi di mutualizzazione sono una realtà ancora in una fase iniziale.

Tuttavia si tratta di una buona occasione che va sfruttata al meglio: gli strumenti della gestione del rischio nella Pac 2014-2020 sono innovativi e ambiziosi e pongono nuove sfide a cui il sistema assicurativo in agricoltura dovrà saper rispondere efficacemente. Si attende quindi un lavoro impegnativo e coordinato tra tutti gli attori: Ministero, Regioni, Consorzi di Difesa, Ismea e Compagnie di assicurazione.

11. LE SCELTE DEGLI ALTRI PAESI¹

11.1 INTRODUZIONE

Come si è detto, una delle principali novità della Pac 2014-2020 è l'ampia libertà lasciata agli Stati membri nella sua applicazione a livello nazionale. Già le precedenti riforme degli ultimi dieci anni ne avevano progressivamente ampliato i margini di manovra, tanto che a questo proposito si è più volte parlato di una sorta di rinazionalizzazione strisciante della Pac. Ma si tratta di un processo del tutto fisiologico per una politica concepita in una Comunità a sei Paesi che si è poi progressivamente allargata nel tempo, prima verso il Nord-Europa e il Mediterraneo, poi verso l'Europa Centro-orientale. Con la Pac 2014-2020 questi margini di manovra per gli Stati membri si allargano in misura ancora più significativa rispetto al passato, ma ciò non deve né sorprendere né preoccupare, visto che siamo oggi di fronte ad una Ue a 28 Paesi, in cui convivono agricolture con problematiche economiche e sociali molto diverse.

Dunque, in seguito all'accordo politico sulla riforma della Pac del dicembre 2013 e all'adozione del "primo pacchetto" di atti delegati e di esecuzione, gli Stati membri hanno dovuto attuare una serie di scelte strategiche, in particolare in merito all'implementazione di diversi elementi che compongono il regolamento (Ue) n.1307/2013 relativo ai pagamenti diretti, per adeguare le nuove regole alle specificità nazionali. In altre parole, le scelte nazionali sulla Pac 2014-2020 sono fondamentali soprattutto in riferimento alla definizione del valore dei nuovi diritti all'aiuto di ogni agricoltore nei diversi Stati membri.

Anche se la Pac non sarà attuata pienamente fino al 1° gennaio 2015, all'indomani della scadenza del 1° agosto 2014, in questo capitolo si desidera fare il punto della situazione sulle prime decisioni nazionali relative alle opzioni sul nuovo sistema dei pagamenti diretti del primo pilastro e agli aspetti del secondo pilastro ad esso connessi, per cercare di sintetizzare in modo schematico le motivazioni di alcuni Stati membri rispetto alle opportunità e alle sfide legate all'attuazione della riforma della Pac.

Questo capitolo è stato redatto da Maurizio Reale e Paolo Magaraggia, della Rappresentanza Coldiretti per le relazioni con le Istituzioni comunitarie dell'Unione europea, Bruxelles.

¹ Le tabelle contenute in questo capitolo sono state redatte sulla base di informazioni disponibili e/o comunicate al Copa-Cogeca, da parte delle Organizzazioni professionali agricole di alcuni Stati membri alla data di pubblicazione di questo volume. Le decisioni nazionali sono state comunicate alla Commissione europea entro il 1° agosto 2014, e sono state poi oggetto di successiva approvazione da parte della Commissione. Pertanto, in nessun modo questo documento deve essere considerato ufficiale né definitivo.

Per motivi di spazio, ci si è limitati a sette Stati membri, compresa l'Italia, scelti sulla base della loro importanza, ma anche per tener conto delle diversità nella produzione agricola, nelle caratteristiche ambientali e nella struttura delle aziende agricole rispetto a quelle del nostro Paese². Tali diversità sono emerse con chiarezza anche nel corso del negoziato per la definizione della Pac, nelle azioni delle delegazioni nazionali dei Paesi qui considerati in relazione ad aspetti importanti quali i criteri del *greening*, la definizione di agricoltore attivo, la degressività, il pagamento redistributivo, il sostegno accoppiato facoltativo, eccetera. Tra i sette Paesi, oltre ai principali protagonisti della vecchia Ue-15 (Francia, Germania, Inghilterra e Spagna) sono compresi due importanti Stati membri (Polonia e Romania) che, in tempi diversi (rispettivamente nel 2004 e nel 2007) hanno aderito all'Ue, anche considerando che essi hanno la possibilità di continuare ad attuare il regime semplificato di pagamento unico uniforme per superficie sino al 2020, dato che non avevano il sistema storico di attribuzione dei diritti all'aiuto, come i vecchi Paesi membri dell'Ue.

Nelle tabelle che seguono sono riportate le scelte nazionali relativamente agli articoli del regolamento (Ue) n.1307/2013, in cui sono previsti gli elementi di flessibilità di cui si è detto da parte degli Stati membri.

11.2 LE SCELTE NAZIONALI

Iniziando dall'*agricoltore attivo*, la relativa definizione è stata in parte demandata agli Stati membri, in particolare, per specificare i criteri rivolti a escludere gli agricoltori "non attivi". Si tratta dei requisiti che gli agricoltori devono soddisfare per dimostrare che le loro attività agricole non sono insignificanti e che la loro attività principale o il loro oggetto sociale è l'esercizio dell'attività agricola. Su questo fronte, l'approccio dei diversi Stati membri è stato molto differenziato: a titolo di esempio, la Germania ha scelto un criterio volto al rispetto di una superficie minima ammissibile, mentre la Spagna ha utilizzato un criterio per valutare la rilevanza dell'attività economica di produzione agricola, stabilendo che i proventi ottenuti dalle attività agricole devono essere superiori (di una certa percentuale) agli aiuti diretti percepiti dalla Pac.

I *requisiti minimi*, ossia le soglie sotto le quali non vengono erogati pagamenti diretti, sono definiti in relazione all'importo totale dei pagamenti diretti o alla superficie ammissibile dell'azienda, e rispecchiano le dimensioni medie aziendali di ciascun Paese. Ad esempio, il Regno Unito, dove l'ampiezza

² L'informazione completa sulle scelte degli Stati membri sarà disponibile sul sito della Commissione Ue, probabilmente, tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015.

media delle aziende è molto elevata, esclude dal percepimento dei pagamenti diretti gli agricoltori con superficie ammissibile inferiore a cinque ettari.

Anche la scelta della percentuale di riduzione dei pagamenti sopra i 150.000 euro (*degressività/capping*), essendo correlata all'entità degli importi degli aiuti diretti percepiti da ciascun agricoltore, riflette la dimensione economica media delle aziende agricole di ogni Stato membro. Questo spiega anche la strenua opposizione alla proposta relativa al *capping*, manifestata da alcuni Paesi come la Germania e il Regno Unito, dove vi sono molte aziende agricole di grandi dimensioni che percepiscono importi molto elevati di pagamenti diretti. Su questo fronte, va segnalata la scelta dell'Italia, che ha di fatto posto un tetto di 500.000 euro all'importo di pagamenti di un singolo beneficiario. Certamente la cosa si spiega anche con il fatto che le aziende colpite saranno poche, ma il segnale è comunque da sottolineare.

La cosiddetta *flessibilità* tra pilastri non è stata molto utilizzata dagli Stati membri. Va tuttavia sottolineato come il trasferimento dal primo al secondo pilastro, come sostegno supplementare per le misure previste dai programmi di sviluppo rurale, sia stato coerentemente attuato dalla Germania e dal Regno Unito, ossia dagli Stati membri che nel percorso della riforma hanno invocato un uso maggiore del secondo pilastro come sede per promuovere una evoluzione della Pac verso obiettivi di "crescita verde". Il trasferimento in senso opposto, dal secondo al primo pilastro, è stato utilizzato dalla Polonia che, anche durante il negoziato, ha sempre rivendicato la necessità di un aumento della dotazione finanziaria disponibile per il primo pilastro.

In merito all'attuazione del *regime di pagamento di base* e della relativa regionalizzazione, la maggior parte degli Stati membri per il processo di convergenza interna ha scelto il "sistema irlandese": come si è detto, esso prevede che, entro il 2019, nessun diritto all'aiuto abbia un valore unitario inferiore al 60% del valore medio nazionale con il limite del 30% alla riduzione del valore unitario iniziale dei diritti all'aiuto che hanno un valore unitario superiore alla media nazionale. Tale sistema, che consente di attenuare e graduare l'impatto del processo di convergenza per uniformare il valore dei diritti all'aiuto all'interno di uno Stato membro o regione, non è stato applicato dai Paesi che, con il regime di pagamento unico, avevano già optato per un sistema regionalizzato (ad esempio, la Germania) e dai Paesi (Polonia e Romania) che con l'applicazione del regime di pagamento unico per superficie avevano già un aiuto unitario uniforme. Si può inoltre sottolineare che la Francia ha deciso di applicarlo alzando dal 60 al 70% il valore medio nazionale minimo per gli aiuti più bassi.

Il *pagamento ridistributivo*, introdotto nella fase finale dei negoziati sulla riforma su esplicita richiesta della Francia è stato utilizzato solo da otto Stati membri: naturalmente dalla Francia (che, appunto, l'ha proposto), dal Belgio,

dalla Bulgaria, dalla Croazia, dalla Germania, dalla Lituania, dalla Polonia e dalla Romania.

Il *pagamento ecologico* o *greening*, una delle principali novità della nuova Pac 2014-2020, è erogato per ettaro di superficie a fronte del rispetto di tre pratiche agricole favorevoli al clima e all'ambiente: diversificazione delle colture, mantenimento dei prati permanenti; mantenimento o introduzione di aree d'interesse ecologico. Il rispetto del requisito concernente la *diversificazione delle colture* non presenta diversità di applicazione, che si riscontra, invece, (Germania e Francia) nelle definizioni delle cosiddette "pratiche equivalenti". Per quanto riguarda il *mantenimento dei prati permanenti*, si rileva una diversità nelle scelte operate dagli Stati membri che hanno optato per un'applicazione a livello aziendale (ad esempio, la Germania) oppure a livello territoriale, cioè nazionale, regionale o sub-regionale (per tutti gli altri Paesi). Diverse sono pure le scelte in merito alle *aree d'interesse ecologico*: dall'inclusione dei terreni a riposo, le terrazze, gli elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone, all'elenco di colture azoto-fissatrici che rendono le superfici su cui esse sono coltivate aree d'interesse ecologico. Infine, per quanto riguarda l'opzione più importante per il pagamento ecologico, cioè la scelta delle modalità di definizione e di calcolo, numerosi sono i Paesi, tra cui anche l'Italia, che hanno optato per il calcolo del pagamento ecologico a livello aziendale, in modo da ridurre l'effetto redistributivo della convergenza interna dei pagamenti diretti.

In merito al *pagamento per le aree con vincoli naturali*, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura nelle zone soggette a vincoli naturali, tutti i Paesi qui considerati (come l'Italia) hanno scelto di non applicare questo pagamento facoltativo, ma di sostenere le aree montane e/o svantaggiate attraverso una diversificazione degli aiuti accoppiati. Tra gli altri, hanno applicato il pagamento solo la Danimarca, la Grecia e la Repubblica Ceca.

Il *pagamento per i giovani agricoltori* è stato utilizzato al massimo delle possibilità (2%) previste dal regolamento, da Spagna, Polonia e Romania. La Germania, che durante il negoziato aveva chiesto un'applicazione volontaria del regime, si è limitata all'1%, come l'Italia e la Francia, anche se le risorse messe a disposizione assicurano, anche in questi casi, un sostegno aggiuntivo importante.

Diversamente il *regime per i piccoli agricoltori*, la cui applicazione è facoltativa sia per gli Stati membri sia per gli agricoltori, è stato implementato da meno della metà dei Paesi dell'Ue.

Infine, per quanto riguarda il *sostegno accoppiato facoltativo*, le diverse scelte operate dagli Stati membri per la concessione dell'aiuto ovviamente riflettono le specificità produttive dei diversi Stati membri, in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli che rivestono particolare

importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali, si trovano in difficoltà: l'Italia e la Francia hanno destinato una certa percentuale dell'aiuto per la produzione di colture proteiche per ridurre la loro dipendenza dell'approvvigionamento dall'estero e per le misure del piano zootecnico, in particolare a sostegno delle produzioni di qualità. Da notare anche la diversa intensità con cui è stata utilizzata l'opzione del sostegno accoppiato: Francia, Polonia e Romania hanno utilizzato per intero il limite del 15% del massimale destinabile al sostegno accoppiato; Spagna e Italia si sono fermate a livelli inferiori (rispettivamente, 12% e 11%), mentre la Germania e l'Inghilterra hanno preferito non utilizzare il sostegno accoppiato, anche in coerenza con il sistema regionalizzato di attribuzione dei diritti di pagamento che questi Paesi attuano già da tempo. Inoltre, si può rilevare come in Francia il 60% dell'aiuto accoppiato sia stato concentrato sulla zootecnia (in Italia è il 25%), quasi interamente destinato al sostegno delle vacche nutrici.

Articolo 9 - Agricoltore attivo

Stati membri	Attività minima	Estensione lista negativa	Attività agricole insignificanti	Attività principale o oggetto sociale	Soglia esenzione
Germania		Compagnie minerarie	Quando la superficie agricola aziendale è inferiore alla superficie minima ammissibile	Adesione al fondo di vecchiaia per gli agricoltori o soddisfacimento dei requisiti minimi della legge sull'assicurazione vecchiaia	< 5.000 €
Spagna	Almeno 0,2 UL/ha e una attività annuale, all'interno di un elenco stabilito da un regolamento	No	Se i pagamenti diretti sono > 80% dei proventi da attività agricole	Registrazione in un registro ufficiale attività	< 1.250 €
Francia		No			< 5.000 €
Italia	Almeno una pratica colturale annuale, con autorizzazione ad anni alterni in caso di particolari esigenze ambientali	Banche, istituzioni finanziarie, assicurazioni, attività intermediazione commerciale, pubblica amministrazione		Registrazione in un registro ufficiale attività (INPS o IVA)	< 5.000 € montagna e zone svantaggiate < 1.250 € altre zone
Polonia					< 1.250 €
RU Inghilterra	Superfici agricole naturalmente mantenute per il pascolo o la coltivazione	No			< 5.000 €
Romania					< 5.000 €

Articolo 10 - Requisiti minimi per beneficiare di pagamenti diretti

Stati membri	Importo dei pagamenti diretti	Numero di ettari
Germania		1 ha
Spagna	< 100 € nel 2015 < 200 € nel 2016 < 300 € nel 2017	
Francia	< 200 €	
Italia	< 250 € nel 2015 < 250 € nel 2016 < 300 € nel 2017	
Polonia		
RU Inghilterra		5 ha
Romania		

Articolo 11 - Degressività e Capping

Stati membri	% di riduzione	Detrazione di salari e stipendi	Riduzione a livello di membri di una società o di associazioni di persone fisiche o giuridiche
Germania	No (pagamento ridistributivo)		
Spagna	5% sopra i 150.000 100% sopra i 300.000	Sì Sì	Sì (da considerare la natura delle cooperative)
Francia	No (pagamento ridistributivo)		
Italia	50% sopra i 150.000 € 100% sopra i 500.000 €	Sì Sì	
Polonia	100% sopra i 500.000 €	Sì	
RU Inghilterra	5%	No	
Romania	No (pagamento ridistributivo)		

.....

Articolo 14 - Flessibilità tra pilastri

Trasferimento dal I al II pilastro *(percentuale del massimale nazionale annuo del I Pilastro; anno civile)*

Stati membri/anno	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Note
Germania	n.a.	0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	
Spagna	n.a.			Nessun trasferimento				
Francia	n.a.	3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	
Italia	n.a.			Nessun trasferimento				
Polonia	n.a.			Nessun trasferimento				
RU Inghilterra	n.a.	12%	12%	12%	12%	15%	15%	Revisione nel 2016
Romania	n.a.			Nessun trasferimento				

Trasferimento dal II al I pilastro *(percentuale della dotazione nazionale assegnata dall'Ue per lo Sviluppo Rurale; anno finanziario)*

Stati membri/anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Germania	n.a.		Nessun trasferimento				
Spagna	n.a.		Nessun trasferimento				
Francia	n.a.		Nessun trasferimento				
Italia	n.a.		Nessun trasferimento				
Polonia	n.a.	25%	25%	25%	25%	25%	25%
RU Inghilterra	n.a.		Nessun trasferimento				
Romania	n.a.		Nessun trasferimento				

Trasferimento dal I al II pilastro *(prezzi correnti in milioni di euro; anno civile)*

Stati membri/anno	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Germania	n.a.	0	231	230	228	227	226	1.143
Spagna	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
Francia	n.a.	228	249	248	247	246	245	1.464
Italia	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
Polonia	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
RU Inghilterra	n.a.	279	280	280	281	352	353	1.824
Romania	n.a.	0	0	0	0	0	0	0

Trasferimento dal II al I pilastro *(prezzi correnti in milioni di euro; anno finanziario)*

Stati membri/anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Germania	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
Spagna	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
Francia	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
Italia	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
Polonia	n.a.	392	391	391	390	390	389	2.343
RU Inghilterra	n.a.	0	0	0	0	0	0	0
Romania	n.a.	0	0	0	0	0	0	0

Articoli 21-40 - Regime di pagamento di base e regime di pagamento unico per superficie

	Regime attuale	Passaggio al nuovo regime	Riserva (importo)	Riserva (priorità)	Attuazione nazionale o regionale	Prima assegnazione dei diritti all'aiuto	Calcolo valore unitario iniziale	Convergenza interna
Germania	Ibrido dinamico	2015			Regionale (2015-2018) Aiuto unitario nazionale 174 €/ha (dal 2019)	Riassegnazione nel 2015 a chi ha ricevuto pagamenti nel 2013 Attività di produzione agricola nel 2013		Aiuto unitario nazionale uniforme da raggiungere in 3 tappe (2017, 2018 e 2019)
Spagna	Storico	2015	Massimo 3% del massimale del pagamento di base	Giovani agricoltori e nuovi agricoltori	Regionale (23 regioni)	Pari agli etari ammissibili nel 2013	In base ai pagamenti ricevuti nel 2014	Modello irlandese 60% /30%
Francia	Storico	2015						Modello irlandese 70%/30%
Italia	Storico	2015	3% del massimale del pagamento di base	Giovani agricoltori e nuovi agricoltori	Nazionale	Agricoltori che nel 2013 hanno ricevuto pagamenti diretti o che producevano ortofruttili, vigneti, ecc., o che hanno ricevuto diritti dalla riserva nel 2014; produzione agricola nel 2013	Sulla base dei pagamenti ricevuti nel 2014	Modello irlandese 60%/30%
Polonia	Regime di pagamento unico	2021	2% del pagamento di base					Aiuto unitario uniforme
RU Inghilterra	Ibrido dinamico	2015			Regionale			Pagamenti in pianura e in zone svantaggiate allineati dal 2015
Romania	Regime di pagamento unico	2021						Aiuto unitario uniforme

.....

Articoli 41-42 - Pagamento redistributivo

	Anno di attuazione	% massimale nazionale	Primi ettari	Importo per ettaro
Germania	2014	6,9	46	50 €/ha per i primi 30 ha 30 €/ha per gli ulteriori 16 ha
Spagna		No		
Francia	2015	5	52	
	2016	10	52	
	2018	20	52	100 €/ha nel 2018
Italia		No		
Polonia	2015	8,3	30	41 €/ha
RU Inghilterra		No		
Romania	2015	7,5	30	Aiuto differente per i primi 5 ettari

Articoli 43-47 - Greening

Diversificazione colture	Prati e pascoli permanenti		Aree di interesse ecologico		Misure equivalenti	Disposizioni finanziarie	
	Elenco superfici	Livello di attuazione	Lista Efa e fattori di ponderazione	Attuazione			
Germania	Lista nazionale di diverse colture	Nessuna designazione di aree oltre alle zone Natura 2000	Obbligo aziendale a non convertire i prati permanenti senza autorizzazione	Matrice conversione Ue; tutti gli Efa sono inclusi nell'atto di base; ammissibili colture intercalari senza prodotti chimici e colture miste con almeno due specie	Nazionale	40	Pagamento forfetario massimo nazionale (85 €/ha)
Spagna					No attuazione collettiva		Calcolo del pagamento a livello aziendale
Francia	Possibili misure equivalenti		Obbligo a livello nazionale	Tutti gli Efa sono inclusi nell'atto di base e gli agricoltori devono rappresentarli nel registro parcellare		Regime di certificazione per copertura invernale per mais	Calcolo del pagamento a livello aziendale
Italia	Da stabilire dall'organismo di coordinamento	Da stabilire dall'organismo di coordinamento	Obbligo a livello nazionale	Tutti gli Efa sono inclusi nell'atto di base ad eccezione delle colture intercalari	Nazionale	Sì, con possibili limitazioni regionali	Calcolo del pagamento a livello aziendale
Polonia						Probabilmente no	Calcolo del pagamento a livello aziendale
RU Inghilterra	Definizione colture e periodo di permanenza della coltura in campo non noto	Nessuna designazione di ulteriori zone sensibili	Obbligo a livello nazionale	Matrice conversione Ue. Considerati Efa terreni a riposo, fasce tampone, siepi, colture intercalari e copertura verde, colture azoto-fissatrici Non ammessi agro-chimici		Regimi di certificazione nazionali	Pagamento forfetario nazionale
Romania			Obbligo a livello nazionale				

.....

Articoli 48-49 - Pagamenti per zone soggette a vincoli naturali

	Anno di attuazione	Designazione di aree con limiti naturali	% del massimale nazionale	Massimo numero di ettari	Iniziative semplificative
Germania			No		
Spagna			No		
Francia			No		
Italia			No		
Polonia			No		
RU Inghilterra			No		
Romania			No		

.....

.....

Articoli 50-51 - Pagamento per giovani agricoltori

	Criterio di ammissibilità	% massimale nazionale	Budget totale (milioni di €/anno)	Metodo di calcolo	Importo aiuto e limite ettari ammissibili
Germania	No	1%	49,1		44 €/ha per max 90 ha
Spagna		2%	96,9		
Francia	Certificato rilasciato da scuole o equivalente esperienza professionale	1%	73,0	25% del valore medio dei diritti all'aiuto	70 €/ha per max 34 ha
Italia		1%	39,5	25% del valore medio dei diritti all'aiuto dell'agricoltore	90 ha
Polonia		2%	66,7		50 ha
RU Inghilterra					90 ha
Romania		2%	32,6		20 €/ha per max 60 ha

.....

Articolo 52 - Sostegno accoppiato facoltativo

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Polonia	RU Inghilterra	Romania
Totale	% massimale nazionale Mln € *	12,08% 585	15% 1.133	11% 429,22	15% 448	0% 0	15% 244
Cereali	% sostegno accoppiato Mln €* Note (cifre in Mln €)		0,6% 7 Possibile revisione al 2016 per grano duro	13,95% 59,9 Frumento duro			
Culture proteiche	% sostegno accoppiato Mln €* Note (cifre in Mln €)	7,7% 45	13,3% 151 Leguminose (98), Soia (6), Proteiche (35), Erba medica (8), Sementi (4 mln €)	8,35% 35,8 Proteaginose-leguminose (14,2) Soia (9,9), Leguminose (11,8)	35,71% 60		13,5% 33
Riso	% sostegno accoppiato Mln €* Note (cifre in Mln €)	2% 12		5,3% 22,7			
Zootecnia da latte	% sostegno accoppiato Mln €* Note (cifre in Mln €)	16% 94	12,3% 140 Zone base (95) Zone montagna (45)	20,76% 89,1 Zone base (75,1) Zone montagna (9,9), Bufale (4,1)			Possibile

segue: Articolo 52 - Sostegno accoppiato facoltativo

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Polonia	RU Inghilterra	Romania
Zootecnia da carne							
% sostegno accoppiato		39%	59,6%	25,1%			
Mln €*		228	675	107,7			
Note							
(cifre in Mln €)		Vacche nutrici (188) Bovini ingrasso (40)	Vacche nutrici (670), Vitelli allattati (5)	Vacche nutrici (40,8) Macellazione (67)	Si		
Ovi caprini							
% sostegno accoppiato		28,9%	12,3%	3,5%			
Mln €*		169	140	15			
Note			Pecore (125) Capre (15)	Agnelle (9,5) Macellazione (5,5)			Possibile
(cifre in Mln €)							
Olio di oliva							
% sostegno accoppiato				16,4%			
Mln €*				70,4			
Note							
(cifre in Mln €)		Possibile revisione nel 2016					
Barbabietola da zucchero				4,01%			
% sostegno accoppiato		2,9%					
Mln €*		17	17,2				
Note					Si		
(cifre in Mln €)							Possibile
Ortofrutta							
% sostegno accoppiato		1,2%	1,4%	2,63%			
Mln €*		7	16	11,3			
Note		Pomodori da industria (6,3), Oricole qualità (1%)	Prugne (12), Frutta lavorata (1), Pomodori da industria (3)	Pomodoro da industria	Si		
(cifre in Mln €)							Possibile
Altro		2,3%	0,5%		86,6%		86,5%

* L'importo in valori assoluti è stato calcolato rispetto al massimale nazionale del I pilastro del 2015.

.....

Articoli 61-65 - Regime per i piccoli agricoltori

	Aiuto	% del massimale nazionale*
Germania	< 1.250 € per beneficiario	fino al 10%
Spagna	< 1.250 € per beneficiario	fino al 10%
Francia	No	
Italia	Un importo corrispondente al valore totale di tutti gli aiuti che il singolo agricoltore potrebbe ricevere, ma non superiore a 1.250 €	fino al 10%
Polonia	Un importo corrispondente al valore di tutti gli aiuti che il singolo agricoltore potrebbe ricevere, ma non superiore a 1.250 €	fino al 10%
RU Inghilterra	No	
Romania	Un importo corrispondente al valore di tutti gli aiuti che il singolo agricoltore potrebbe ricevere, ma non superiore a 1.250 €	fino al 10%

** Il pagamento per i piccoli agricoltori è un regime semplificato che sostituisce tutte le altre tipologie di pagamenti. Pertanto la percentuale del plafond nazionale, che sarà assorbita da tale regime sulla base dell'adesione volontaria dei beneficiari, non è quantificabile a priori e comunque non andrà a ridurre quella del solo pagamento di base, poiché si distribuirà su tutte le tipologie di pagamento.*

Nuova struttura dei pagamenti diretti (peso % delle diverse componenti del massimale nazionale annuo del I Pilastro)

2015	Pagamento base	Greening	Giovani agric.	Ridistributivo	Are e svant.	Sostegno acc.	Piccoli agric.***
Belgio (Fiandre)	56,75%	30%	2%	0%	0%	11,25%	..
Belgio (Vallonia)	26,7%	30%	2%	20%		21,3%	..
Bulgaria*	55%	30%	2%			13%	..
Rep. Ceca*	49%	30%	1%	0%	5%	15%	..
Danimarca	67,3%	30%	1,7%	0%	1%	0%	..
Germania	62,1%	30%	1%	6,9%	0%	0%	..
Estonia*	68,5%	30%	0,5%	0%	0%	1%	..
Irlanda	66%	30%	2%			2%	..
Grecia	55,2%	30%	2%		3%	9,8%	..
Spagna	55,92%	30%	2%	0%	0%	12,08%	..
Francia	49%	30%	1%	5%	0%	15%	..
Croazia	55%	30%				15%	..
Italia	58%	30%	1%	0%	0%	11%	..
Cipro*	70%	30%					..
Lettonia*	62,8%	30%	0,7%	0%	0%	6,5%	..
Lituania*	66%	30%	2%			2%	..
Lussemburgo	66%	30%	2%	0%		2%	..
Ungheria*	54,4%	30%	0,6%	0%	0%	15%	..
Malta	70%	30%					..
Paesi Bassi	66%	30%	2%	0%		2%	..
Austria	66%	30%	2%	0%	0%	2%	..
Polonia	46,7%	30%	2%	8,3%	0%	13%	..
Portogallo**	48%	30%	2%	0%	0%	20%**	..
Romania*	45,5%	30%	2%	7,5%	0%	15%	..
Slovenia	70%	30%			0%		..
Slovacchia*	70%	30%					..
Finlandia	68%	30%	2%	0%	0%		..
Svezia	55,4%	30%	1,6%	0%	0%	13%	..
RU Inghilterra	70%	30%		0%	0%	0%	..
RU Galles	68%	30%	2%		0%	0%	..
RU Scozia	70%	30%					..
RU Irlanda N.	70%	30%		0%		0%	..

* Paesi che continueranno ad applicare il pagamento unico per superficie sino al 2020.

** L'importo non include il pagamento specifico per il cotone.

*** La percentuale del pagamento per i piccoli agricoltori non è quantificabile ne confrontabile con le altre (vedi nota pag. 157).

N.B. Le informazioni di questa tabella sono aggiornate al 16 settembre 2014.

Massimali nazionali del I Pilastro (prezzi correnti in milioni di euro)

S.M./ anno civile	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Belgio (Fiandre)	263	251	247	243	240	236	233	1.714
Belgio (Vallonia)	306	293	289	285	280	276	272	2.002
Bulgaria	580	642	721	792	793	795	796	5.120
Rep. Ceca	903	875	874	874	873	873	873	6.145
Danimarca	964	926	917	907	898	889	880	6.381
Germania	5.330	5.178	5.144	5.110	5.077	5.047	5.018	35.905
Estonia	101	110	122	134	146	157	169	939
Irlanda	1.256	1.217	1.215	1.213	1.212	1.211	1.211	8.535
Grecia	2.645	2.047	2.039	2.015	1.991	1.969	1.947	14.353
Spagna	5.055	4.834	4.843	4.852	4.867	4.880	4.893	34.223
Francia	7.853	7.586	7.554	7.521	7.488	7.463	7.437	52.903
Croazia	-	114	131	49	186	224	261	1.065
Italia	4.128	3.953	3.902	3.851	3.800	3.752	3.704	27.090
Cipro	54	51	51	50	50	49	49	353
Lettonia	146	169	196	222	249	276	303	1.561
Lituania	380	393	418	443	467	492	517	3.110
Lussemburgo	35	34	34	34	33	33	33	236
Ungheria	1.313	1.273	1.272	1.270	1.269	1.269	1.269	8.935
Malta	6	5	5	5	5	5	5	35
Paesi Bassi	831	793	781	768	756	744	732	5.405
Austria	716	694	693	692	692	692	692	4.870
Polonia	3.043	2.970	2.987	3.005	3.022	3.042	3.062	21.130
Portogallo	567	558	566	574	582	591	599	4.036
Romania	1.264	1.429	1.630	1.814	1.842	1.873	1.903	11.755
Slovenia	144	139	138	137	136	135	134	964
Slovacchia	386	377	381	384	381	391	394	2.007
Finlandia	539	523	523	523	523	524	525	3.681
Svezia	709	696	597	697	698	699	700	4.895
RU Inghilterra	2.392	2.325	2.330	2.335	2.339	2.346	2.353	16.421
RU Galles	327	318	319	319	320	322	322	2.246
RU Scozia	596	580	581	582	583	585	587	4.095
RU Irlanda N.	335	325	326	327	327	328	329	2.298
Totale	42.865	41.680	41.924	42.129	42.131	42.168	42.205	295.101

* Massimali netti dopo l'applicazione dell'aggiustamento tecnico per il 2013 (ex modulazione).

Sostegno Ue per lo sviluppo rurale (prezzi correnti in milioni di euro)

S.M./ anno finanziario	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Belgio (Fiandre)	41	41	41	41	41	41	41	288
Belgio (Vallonia)	38	38	38	38	38	38	38	264
Bulgaria	335	335	335	334	334	333	333	2.339
Rep. Ceca	314	313	312	310	309	307	306	2.170
Danimarca	90	90	90	90	90	90	90	629
Germania	1.179	1.177	1.176	1.174	1.172	1.171	1.169	8.218
Estonia	104	104	104	104	104	104	104	726
Irlanda	313	313	313	313	313	313	312	2.190
Grecia	601	601	600	599	599	598	598	4.196
Spagna	1.187	1.186	1.185	1.184	1.183	1.182	1.182	8.291
Francia	1.405	1.408	1.412	1.415	1.419	1.423	1.428	9.910
Croazia	332	332	332	332	332	332	332	2.325
Italia	1.480	1.483	1.487	1.490	1.493	1.497	1.500	10.430
Cipro	19	19	19	19	19	19	19	132
Lettonia	138	138	138	138	138	138	138	969
Lituania	230	230	230	230	230	230	230	1.613
Lussemburgo	14	14	14	14	14	14	15	101
Ungheria	496	495	494	494	493	492	491	3.455
Malta	14	14	14	14	14	14	14	99
Paesi Bassi	87	87	87	87	87	87	87	607
Austria	558	559	561	562	564	566	567	3.938
Polonia	1.150	1.148	1.147	1.145	1.144	1.142	1.140	10.941
Portogallo	577	578	579	580	581	582	582	4.058
Romania	1.150	1.148	1.147	1.145	1.144	1.142	1.140	8.016
Slovenia	119	119	119	120	120	120	121	838
Slovacchia	271	271	270	270	270	269	269	1.890
Finlandia	335	337	338	340	342	343	345	2.380
Svezia	249	249	249	249	249	250	250	1.745
RU Inghilterra	218	218	218	217	217	216	216	1520
RU Galles	51	51	51	51	51	50	50	355
RU Scozia	70	69	68	68	68	68	68	478
RU Irlanda N.	33	33	33	32	32	32	32	227
Totale	13.619	13.619	13.620	13.619	13.620	13.620	13.620	95.338

12. CONCLUSIONI

12.1 LA PAC, UN CANTIERE SEMPRE APERTO

La riforma della Pac che abbiamo analizzato nelle pagine precedenti viene da molto lontano, come punto di arrivo di un lungo percorso che qui si richiama in estrema sintesi, per inquadrarla storicamente.

Da parte degli studiosi, specie da parte degli economisti, c'è sempre stata una tendenza a pensare alla Pac come a una politica vecchia, incapace di cambiare in modo sostanziale e sempre più avvitata su se stessa, poiché irrimediabilmente imprigionata nel gradualismo, quando non nel vero e proprio immobilismo, imposto da un'eccessiva *path dependency* che non rende possibili vere novità ma solo modifiche incrementali rispetto al passato. Quest'idea coglie alcuni aspetti veri e indubbiamente importanti della Pac e del suo lento metabolismo, derivanti anche dal fatto di essere una politica sovranazionale, governata da meccanismi decisionali particolarmente complessi. Tuttavia, mettendosi in una prospettiva storica di lungo termine, questa idea va molto ridimensionata, perchè nei quasi sessant'anni di vita del processo di costruzione europea, dalla seconda metà degli anni cinquanta a oggi, la politica agricola è molto cambiata: nata e inizialmente cresciuta come elemento fondante del progetto di integrazione europea, dopo una lunga stagione di successi e di consensi durata circa un ventennio essa è passata attraverso un processo di revisione, lungo e spesso accidentato ma comunque sostanziale, che con intensità progressivamente crescente ha portato al succedersi di (almeno) cinque diverse versioni della Pac (Sotte, 2014).

La *prima Pac* è quella inglobata nel Trattato di Roma: essa viene concepita negli anni cinquanta dai padri fondatori dell'Europa unita – primo tra tutti Sizzo Mansholt – e concretamente avviata nel decennio successivo. La prima Pac nasce quale espressione diretta del paradigma di politica agraria del Novecento, costruito sull'esperienza maturata negli Stati Uniti, come versione agricola delle politiche di intervento pubblico nell'economia in risposta alla crisi degli anni Trenta del secolo scorso (De Benedictis e De Filippis, 1998; De Filippis e Salvatici, 1991; Fabiani, 2014). È questa la Pac governata da un obiettivo di sicurezza alimentare intesa come aumento della disponibilità e del tasso di autoapprovvigionamento di derrate, esplicitamente orientata ad aumentare l'efficienza e la produttività dell'agricoltura attraverso un generoso so-

stegno “accoppiato” alla quantità prodotta, fondato su un robusto sistema di prezzi minimi garantiti e su una forte protezione doganale. Ed è questa l’età dell’oro della Pac, nel senso che essa domina indisturbata per circa un ventennio, fino alla fine degli anni Settanta e ai primissimi anni Ottanta, essendo percepita come esperienza di successo sul fronte produttivo e come unica politica comune e, dunque, come vero “cemento” del processo d’integrazione europea.

La *seconda Pac* è quella del decennio successivo, grossomodo coincidente con gli anni Ottanta: in questo periodo si assiste alla crisi della Pac, in cui per la prima volta si pensa alla possibilità di una sua revisione, anche in connessione al progressivo allargamento della Comunità europea – con l’entrata di Regno Unito, Irlanda e Danimarca nei primi anni Settanta e poi di Grecia, Spagna e Portogallo all’inizio degli anni Ottanta – e con i primi contenziosi tra Stati membri. In questi anni emergono con chiarezza alcune distorsioni del sostegno accoppiato e, in particolare, si manifestano in misura sempre più massiccia le eccedenze di produzione stimulate dal sostegno dei prezzi, con un costo insostenibile per il bilancio comunitario e la crescente incompatibilità internazionale del loro smaltimento attraverso i sussidi all’esportazione. La Pac cessa di essere percepita come politica di successo e, anzi, in qualche caso diventa un problema nell’equilibrio politico tra gli Stati membri della Comunità. Non è maturo il tempo per una sua riforma radicale; ancora non si mettono in discussione il modello su cui si basa la Pac e gli obiettivi che persegue, ma si mette mano a una integrazione degli strumenti cui essa si affida, tentando di arginare i suoi effetti negativi con una serie di misure di controllo dell’offerta: prelievi di corresponsabilità, quote di produzione, stabilizzatori automatici che regolano l’intensità del sostegno dei prezzi in senso inverso al livello di produzione e di eccedenze. È l’inizio di un lungo percorso di riforma che peraltro parte con il piede sbagliato, curando i sintomi più che le cause dei mali della Pac, e generando una politica confusa e contraddittoria. Una politica che continua a promuovere l’aumento della produttività fisica delle imprese agricole e a garantire prezzi alti, lasciando inalterati gli incentivi all’aumento della produzione, ma che allo stesso tempo impone limiti alla capacità produttiva: il risultato è una macchina inefficiente, che procede a fatica, continuando a premere sull’acceleratore ma nello stesso tempo tirando il freno (De Filippis, 1990, De Filippis e Salvatici, 1991).

La *terza Pac* è quella degli anni Novanta, un periodo politicamente importante, immediatamente successivo alla caduta del muro di Berlino, che a livello istituzionale coincide con il trattato di Maastricht del 1992 e con i suoi effetti, e che in campo agricolo è segnato dalla riforma Mac Sharry dello stesso anno. È questa la prima grande riforma della Pac, che inizia a mettere seriamente in discussione la dominanza del sostegno accoppiato e che tenta, sia pur timida-

mente, di legare e mettere in sinergia l'intervento sui mercati basato sui prezzi minimi garantiti con le misure di politica strutturale. Una riforma fortemente influenzata dalla necessità politica di chiudere l'Uruguay round del Gatt per la liberalizzazione commerciale, che porta ad una significativa riduzione dei prezzi minimi garantiti compensata da pagamenti diretti legati alla superficie coltivata o ai capi detenuti e condizionati a misure di controllo della produzione: un primo "disaccoppiamento" del sostegno, parziale e largamente incompiuto, che apre un periodo di tormentata transizione, nel passaggio da un "vecchio" modello di politica agraria, teoricamente tramontato ma concretamente difficile da superare, verso un "nuovo" paradigma tutt'altro che definito e condiviso (De Benedictis e De Filippis, 1998).

La *quarta Pac* è quella del nuovo millennio, che inizia con il processo di preparazione e di esecuzione dell'allargamento dell'Unione europea verso Est, con il varo dell'Unione economica e monetaria e la nascita dell'euro. Per la Pac i primi anni Duemila sono un'epoca di grandi cambiamenti negli obiettivi e negli strumenti dell'intervento pubblico nel settore anche se, come sempre, essi sono fortemente imbrigliati dall'enorme carica inerziale della vecchia politica e dai tanti interessi ad essa legati, molti dei quali non riconducibili all'agricoltura e agli agricoltori. Con i processi messi in moto da *Agenda 2000*¹, la Pac continua la sua lunga marcia di allontanamento dal vecchio modello di sostegno basato sui prezzi minimi e sui pagamenti per ettaro e per capo legati ai diversi prodotti, approfondendo il processo di disaccoppiamento iniziato con la riforma Mac Sharry del 1992. In effetti, tale approfondimento non avviene con *Agenda 2000* ma, piuttosto, con la sua "revisione di medio termine" del 2003, che si traduce nella più radicale riforma della storia della Pac – la cosiddetta "riforma Fischler", dal nome del commissario che la portò avanti (De Filippis, 2004) – e con le successive decisioni prese con il cosiddetto *Health check* del 2008 (De Filippis, 2008, Sorrentino *et al.*, 2011). Il disaccoppiamento introdotto dalla riforma Fischler è una svolta molto forte che, sia pure congelando i pagamenti per ettaro percepiti da ciascun agricoltore ai livelli storici assicurati dalla Pac precedente, li svincola completamente dalle produzioni cui erano legati e, almeno in teoria, mette in condizione gli agricoltori di decidere cosa e quanto produrre in base alle convenienze del mercato. Ancora, accanto al disaccoppiamento, si istituzionalizza la condizionalità ambientale come requisito del sostegno e inizia a concretizzarsi il concetto di

¹ *Agenda 2000* è una comunicazione della Commissione europea (1997) presentata in preparazione delle decisioni da prendere in relazione al periodo di programmazione 2000-2007, nella quale si propone una riflessione di ampio respiro sull'impianto delle politiche comunitarie, prima tra tutte la Pac, in vista dell'allargamento dell'Ue ai paesi dell'Est europeo. A questa comunicazione, dopo un lungo dibattito, nel marzo del 1999 seguì un pacchetto di decisioni del Consiglio che recepì in misura assai ridotta le indicazioni iniziali della Commissione, specie sul fronte della riforma della Pac (De Filippis, Henke e Pupo D'Andrea, 1999).

“multifunzionalità” introdotto da *Agenda 2000* (Henke, 2004). L’idea della multifunzionalità è quella di ampliare il tradizionale orizzonte settoriale dell’intervento di politica agraria, allargandone il raggio d’azione alle problematiche dell’ambiente, della qualità, della salubrità e, soprattutto, aprendolo in modo deciso alla dimensione territoriale. Quest’ultimo passaggio – molto importante anche sul fronte delle istituzioni e delle competenze in materia di Pac – si avvia nel 2000 con la trasformazione della vecchia politica delle strutture agrarie di taglio agricolo-settoriale, in una politica di sviluppo rurale di taglio territoriale, che diventa il cosiddetto “secondo pilastro” della Pac (Mantino, 2008).

La *quinta Pac* è quella del futuro, frutto del dibattito di questi anni, che è stata decisa tra il 2013 e il 2014 nel quadro della nuova programmazione comunitaria 2014-2020 ma che entrerà pienamente in vigore nel 2015. Essa nasce nel segno di una ulteriore, profonda, ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti in direzione della remunerazione dei beni e dei servizi pubblici – ambientali, ma non solo – che in quanto tali sono prodotti dall’agricoltura e non sono adeguatamente remunerati dal mercato. Ma anche in questo caso, come è sempre avvenuto nella lunga storia della Pac, questo è solo l’inizio, certamente ancora confuso e contraddittorio, di un lungo processo di transizione che probabilmente verrà a compimento solo dopo il 2020.

12.2 LA NUOVA PAC E LE SUE PRINCIPALI NOVITÀ

Come si è detto nelle pagine precedenti, tra la fine del 2013 e la metà del 2014, dopo una lunga gestazione, ha visto la luce la nuova Pac per il periodo 2014-2020. Il percorso era iniziato quasi quattro anni prima, nel novembre del 2010, con una comunicazione della Commissione sul futuro della Pac, cui nell’ottobre del 2011 erano seguite le proposte di regolamento, sulle quali si è avviato un lungo e articolato dibattito, reso ancora più complicato dalla nuova procedura di co-decisione prevista dal Trattato di Lisbona: questa, infatti, per la prima volta ha visto il Parlamento europeo coinvolto non più solo, come in passato, con una competenza consultiva, ma come protagonista a pieno titolo del processo decisionale, al pari del Consiglio. Ciò ha innescato un serrato confronto a tre voci (il cosiddetto “trilogo”, tra Consiglio, Parlamento e Commissione) che attraverso numerosi passaggi, in molti casi anche tormentati e difficili, ha portato all’approvazione dei regolamenti di base, prima da parte del Parlamento (novembre 2013) poi del Consiglio (dicembre 2013), mentre la Commissione ha poi approvato gli “Atti delegati” di sua competenza (marzo 2014), che specificano e integrano i regolamenti. Subito dopo “la palla” è passata agli Stati membri, i cui governi sono stati chiamati a decidere, entro il

1° agosto 2014, le modalità di applicazione nazionale della Pac – in particolare del nuovo sistema dei pagamenti diretti del I pilastro – scegliendo tra le diverse opzioni possibili.

La nuova Pac 2014-2020 proposta dal Commissario responsabile per l'Agricoltura Dacian Ciolos, pur ponendo tra le sue sfide quelle della sicurezza alimentare e della produttività, vuole essere soprattutto una politica volta alla remunerazione dei beni pubblici, con un sostegno più selettivo e molto più orientato a valorizzare le esternalità positive dell'agricoltura sul fronte ambientale e territoriale, declinando e rafforzando il percorso di multifunzionalità dell'agricoltura avviato con Agenda 2000. In questo quadro, la grande novità con cui si presentava la proposta riforma della Pac 2014-2020 era lo "spacchettamento" del pagamento unico aziendale in diverse componenti, tra le quali spiccava il pagamento ecologico, il cosiddetto *greening*. Allo stesso tempo, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, si annunciava un deciso potenziamento delle misure volte alla gestione sostenibile delle risorse naturali, ad azioni sul cambiamento climatico per un'agricoltura a bassa emissione di carbonio, allo sviluppo territoriale equilibrato, alla valorizzazione degli ecosistemi.

La versione finale della nuova Pac 2014-2020, come del resto è sempre accaduto in tutti i percorsi di riforma del passato, è alquanto diversa da quanto inizialmente proposto; e questa difformità, come sempre, può essere giudicata in modo molto differente a seconda del punto di vista da cui ci si pone. In linea di principio, sul terreno dell'economia e della politica economica e avendo in mente ciò che sarebbe teoricamente desiderabile sul fronte dell'efficienza e dell'equità, la nuova Pac è deludente, nel senso che rischia di non mantenere le promesse iniziali in termini di carica innovativa e di reale spinta verso una politica volta a remunerare i beni pubblici e le esternalità positive dell'agricoltura. Più in concreto, tenendo realisticamente conto delle modalità di funzionamento del "mercato politico" e del complicato meccanismo decisionale con cui le politiche europee vengono concepite e decise, la versione finale della nuova Pac si può considerare un compromesso accettabile, anche perché attenua gli effetti negativi di alcune storture che, con particolare riferimento agli interessi italiani, caratterizzavano le proposte iniziali.

Nei capitoli precedenti si sono analizzati in dettaglio i tanti temi toccati dalla nuova Pac, evidenziando di volta in volta quali sono state le scelte che il nostro Paese ha compiuto in relazione alla sua applicazione in Italia. Per recuperare un quadro d'insieme, qui si ripercorrono in estrema sintesi le questioni più importanti, con particolare riferimento alle principali novità messe in campo dalla proposta di riforma e al modo con cui sono state recepite nelle decisioni finali a livello Ue. Nel paragrafo successivo, invece, si riassumerà il quadro delle scelte compiute dall'Italia, in relazione agli ampi margini di manovra lasciati agli Stati membri per l'applicazione nazionale della nuova Pac.

12.2.1 Le risorse di bilancio per la Pac

Il negoziato sulla riforma della Pac è partito in contemporanea con quello relativo alle nuove prospettive finanziarie 2014-2020 e, come spesso è accaduto in passato, essendo la Pac una delle più importanti voci di spesa, i due negoziati si sono molto influenzati a vicenda. Come sempre, alla vigilia della trattativa sul bilancio, molti erano i timori di un forte ridimensionamento della spesa agricola. Tuttavia, anche se un ridimensionamento c'è stato, esso è principalmente dovuto al sostanziale congelamento dell'intero bilancio dell'Ue che, rispetto al periodo 2007-2013, per il 2014-2020 prevede un modesto aumento degli stanziamenti a prezzi correnti (+11%) e una riduzione stimabile tra 3 e 4 punti percentuali a valori costanti. A fronte di queste cifre, gli stanziamenti previsti per la Pac sono meno generosi, ma non di molto: sempre in riferimento al confronto fatto tra gli interi periodi di programmazione, per l'agricoltura si registra un aumento di circa il 2% a prezzi correnti, pari a una riduzione dell'11-12% in valori costanti: un ridimensionamento del tutto sostenibile – sia in termini assoluti che relativi – per una politica che comunque continuerà a mobilitare risorse ingenti e a catturare poco meno di un terzo dell'intero bilancio dell'Ue.

12.2.2 La convergenza “esterna”

Per migliorare la distribuzione delle risorse del I pilastro della Pac tra Stati membri, fortemente squilibrata soprattutto a danno dei Paesi entrati con l'ultimo allargamento dell'Ue, la nuova Pac ha previsto la cosiddetta “convergenza esterna”. Tale meccanismo comporta che gli Stati membri con pagamenti diretti inferiori al 90% della media comunitaria debbano recuperare, entro il 2019, un terzo della differenza, a danno dei Paesi dove i pagamenti sono maggiori della media, in base a calcoli effettuati in riferimento ai pagamenti e alle superfici ammissibili al 2009. Nel corso del negoziato è stato esteso da 4 a 6 il numero di anni in cui viene scaglionato il meccanismo ed è stato concordato un livello minimo di pagamenti comunque assicurato entro il 2019 a tutti gli Stati membri, pari e 196 euro per ettaro a prezzi correnti.

Per il modo con cui essa è stata concepita e per i parametri con cui è stata calcolata (gli ettari di superficie ammissibile al 2009), la convergenza esterna è molto penalizzante per l'Italia: basti dire che il nostro Paese sosterrà da solo circa un terzo del complessivo ammontare di trasferimenti messi in moto a livello Ue, con un “costo”, in termini di minori pagamenti diretti per gli agricoltori italiani, stimabile a regime in circa 280 milioni di euro all'anno. Questo effetto negativo della convergenza, valutabile in una riduzione intorno al 6%

del massimale italiano dei pagamenti diretti, fa sì che, a valori costanti 2011, le risorse del primo pilastro della Pac si ridurranno per l'Italia in misura maggiore (-18,6%) rispetto a quanto avviene per l'Ue in complesso (-12,4%).

I Paesi che beneficiano della convergenza sono soprattutto i nuovi Stati membri dell'Est Europa: Romania, Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia e Slovacchia; ma guadagnano anche Spagna, Regno Unito e Portogallo. Sono invece penalizzati, oltre all'Italia, la Germania, la Francia, la Grecia, l'Olanda, la Danimarca e il Belgio. A beneficiare invece della soglia minima di 196 euro per ettaro sono Estonia, Lettonia, Lituania e (in misura più limitata) Romania.

12.2.3 La regionalizzazione e la convergenza interna

La proposta di riforma della Pac prevedeva la cosiddetta “regionalizzazione”, ovvero che entro il 2019 si eliminasse qualunque differenziazione tra i pagamenti diretti erogati agli agricoltori di uno stesso Stato membro o di una stessa regione, cancellando l'attuale differenziazione che esiste nei Paesi (tra cui l'Italia) dove il disaccoppiamento è stato a suo tempo effettuato con il criterio “storico”, con pagamenti diversi tra i singoli beneficiari. Per ammorbidire e scaglionare gli effetti redistributivi associati alla regionalizzazione, si è concordata la possibilità di adottare un processo di “convergenza interna”, con un meccanismo graduale non dissimile da quello della convergenza “esterna” di cui si è appena detto, che consentirà di non dover necessariamente raggiungere la completa uniformità dei pagamenti ma semplicemente di avvicinarsi a tale obiettivo.

È questo il cosiddetto modello di convergenza “irlandese” (adottato dall'Italia) in base al quale i titoli di valore iniziale inferiore al 90% della media nazionale aumenteranno in misura pari a un terzo della differenza rispetto alla media nazionale (più precisamente: l'aumento sarà pari a un terzo della differenza tra il valore iniziale e il 90% di quello che sarà il valore medio nazionale nel 2019). Inoltre, al 2019 nessun titolo potrà avere un valore unitario inferiore al 60% del valore medio nazionale e nessun titolo potrà diminuire più del 30% rispetto al suo valore iniziale. Se il raggiungimento del vincolo del 60% per i titoli che aumentano comporta una perdita superiore al 30% per quelli che diminuiscono, la soglia del 60% viene abbassata: in parole povere, tra i due vincoli “vince” quello di massima di perdita, che non può comunque superare la soglia prevista.

La regionalizzazione e la convergenza interna non riguardavano tutta l'Unione europea, ma solo i Paesi che ancora hanno pagamenti differenziati su base storica, per cui non è stato difficile ottenere le deroghe di cui si è detto. Nonostante ciò, per l'Italia la questione è tutt'altro che irrilevante e la re-

distribuzione sarà significativa. Inoltre, il nostro Paese doveva comunque scegliere se adottare come base della regionalizzazione le Regioni amministrative o se optare per la Regione unica, come ha poi saggiamente fatto, riducendo in modo significativo le attuali differenziazioni tra pagamenti diretti sul territorio nazionale, difficilmente spiegabili e sostenibili nel lungo periodo.

12.2.4 Il nuovo sistema dei pagamenti diretti

Come si è visto nelle pagine precedenti, la principale novità della Pac 2014-2020 è il tentativo di rendere più selettivo il sistema dei pagamenti diretti rispetto allo *status* e ai comportamenti dei beneficiari: il vecchio Pua, il pagamento unico aziendale in vigore prima della riforma, è sostituito da un insieme di pagamenti molto articolato – di cui alcuni obbligatori e altri facoltativi – che possono variare anche nel loro ammontare in base alle scelte operate da ciascuno Stato membro.

Oltre al pagamento di base, che a seconda delle scelte degli Stati membri può variare tra il 18 e il 68% del massimale nazionale, vi sono altri due pagamenti obbligatori: il pagamento ecologico (*greening*) a cui è riservato il 30% del massimale e del quale si dirà meglio nel prossimo paragrafo, e il pagamento ai giovani, che può catturare fino al 2% del massimale. Accanto ai tre pagamenti obbligatori, ve ne sono quattro facoltativi:

- un pagamento ai primi ettari a favore delle aziende medio-piccole (che l'Italia ha deciso non attivare), che accresce l'ammontare del pagamento di base per un dato numero di ettari di ogni beneficiario, comunque non oltre la dimensione media nazionale;
- un pagamento aggiuntivo per gli agricoltori che operano nelle aree soggette a vincoli naturali (anche questo non attivato dall'Italia);
- un pagamento forfetario, in regime semplificato, per i piccoli agricoltori sotto una data soglia di ettari o di pagamenti;
- una serie di pagamenti accoppiati, fino al 15% del massimale nazionale, a favore di comparti che gli Stati membri considerano di particolare importanza per ragioni socioeconomiche o ambientali o che versano in particolari difficoltà.

L'idea di rendere, almeno potenzialmente, più selettivo il sostegno erogato dal primo pilastro della Pac è certamente condivisibile, soprattutto in relazione all'obiettivo di remunerare i beni pubblici prodotti dagli agricoltori. Altrettanto ragionevole è che i criteri di selettività siano solo in parte imposti a livello sovranazionale, lasciando però ampia libertà di scelta agli Stati membri, i quali certamente meglio “conoscono” le esigenze delle diverse realtà agricole presenti al loro interno e le loro diverse potenzialità di rispondere agli stimoli del

sostegno erogato attraverso i pagamenti diretti. È ovvio, tuttavia, che il tentativo di rendere la Pac più selettiva anche nel sostegno del primo pilastro si paga in termini di maggiore complicazione delle procedure di accesso ai pagamenti e sconta comunque il rischio di sottoporre i beneficiari ad una dose massiccia di burocrazia. Questo *trade off* ripropone un classico dilemma presente del disegno di qualunque politica di sostegno, dove è sempre difficile trovare la giusta miscela di selettività e semplicità, dal momento che nella maggioranza dei casi le due cose non vanno di pari passo.

Da questo punto di vista, non c'è dubbio che la nuova Pac 2014-2020 si presenta come una macchina estremamente complessa: anche la sola lettura dei regolamenti della nuova Pac, compresi i tanti “Atti delegati” che ne specificano alcuni aspetti, è compito da specialisti e lascia in molti casi perplessi circa la reale opportunità di complicare tanto le procedure per ottenere risultati che con ogni probabilità saranno relativamente modesti in termini di maggiore efficacia e selettività delle misure.

12.2.5 Il greening

Un discorso a parte merita il pagamento ecologico, il cosiddetto *greening*, fin dall'inizio apparso come il maggior elemento di novità della nuova Pac in quanto esplicitamente orientato al perseguimento dell'obiettivo più innovativo della riforma, vale a dire la remunerazione di beni pubblici ambientali prodotti dagli agricoltori. Con esso si riserva il 30% delle risorse destinate ai pagamenti diretti del primo pilastro al rispetto di pratiche benefiche sotto il profilo ambientale: diversificazione colturale, mantenimento dei prati permanenti, costituzione o mantenimento di aree di interesse ecologico.

Il modo con cui tali pratiche erano state definite nella prima versione della riforma era molto rigido e discutibile e, soprattutto, molto penalizzante per alcune realtà. In conseguenza di ciò, il *greening* è stato fortemente rivisto nel corso del negoziato, in larga misura edulcorato, e trasformato da pagamento ecologico esplicitamente volto a “comprare” dagli agricoltori la produzione o il mantenimento di beni e servizi pubblici ambientali, in una sorta di condizionalità rinforzata. In un certo senso questo è stato un bene, specie per l'Italia, giacché alcuni vincoli del *greening* erano stati inizialmente mal congegnati rispetto al perseguimento corretto di un obiettivo ambientale (era questo il caso della diversificazione); sia, soprattutto, perché si teneva conto solo delle realtà nord-europee ignorando – anzi penalizzando – le esigenze di quelle mediterranee: basti pensare che, mentre i pascoli erano considerati una destinazione del suolo assimilabile ad aree di interesse ecologico, non lo erano tutte le coltivazioni arboree, olivicoltura compresa, per cui esse avrebbero dovuto

soggiacere ai vincoli del *greening*, al pari di qualunque altra coltura industriale.

Se la revisione del *greening* è servita a rimediare a tali distorsioni, alcune decisioni – pur comprensibili come esigenza di trovare un compromesso che rendesse la misura più digeribile, salvando comunque il principio – destano qualche perplessità. Ci si riferisce, soprattutto, alla possibilità data agli Stati membri (e sfruttata anche dall'Italia) di erogare il pagamento *greening* non come ammontare fisso per ettaro, ma come percentuale del pagamento di base di ciascun agricoltore: il che, in una situazione in cui il livello del pagamento di base rimane ancora in larga misura ancorato ai titoli storici e, dunque, fortemente differenziato tra singoli beneficiari, comporterà che una siepe, un fosso, un insieme di alberi o un ettaro di superficie a riposo, anche collocati nella stessa zona, saranno pagati in misura diversa a seconda del livello dei pagamenti storici dei diversi beneficiari.

In definitiva, la versione edulcorata del *greening* “morderà” molto di meno, sia come quantità di soggetti colpiti, sia come intensità dei vincoli da rispettare. In questo senso, il pagamento ecologico si può considerare un'occasione mancata di reale innovazione della Pac, anche se con la sua introduzione si è comunque stabilito un importante principio che col tempo potrà essere meglio recepito e reso progressivamente più efficace, come in tanti altri casi è avvenuto nella lunga storia della Pac.

12.2.6 Agricoltore attivo, soglie minime, degressività

L'idea di riservare i pagamenti diretti ai soli “agricoltori attivi”, evitando di disperdere il sostegno a favore di soggetti non interessati all'attività agricola per i quali esso sarebbe una pura estrazione di rendita, era uno dei punti qualificanti della proposta di riforma della Pac, coerente con la finalità di rendere più selettivo il nuovo sistema di pagamenti diretti. Tuttavia la definizione di agricoltore attivo (o meglio, le modalità con cui individuare i soggetti non rientranti in tale definizione) è stata fatta con criteri discutibili e comunque resa poco efficace. Nonostante ciò, si tratta di un passaggio importante, che comunque taglia fuori dal sostegno una serie di soggetti appartenenti a una *black list* (aeroporti, ferrovie, aree sportive o ricreative permanenti quali campi da golf, servizi immobiliari, impianti idrici) e che, sia pure entro certi limiti, offre la possibilità agli Stati membri di ampliare la *black list* e di utilizzare criteri più stringenti (possibilità che sono state entrambe sfruttate dall'Italia): anche in questo caso, in concreto, cambierà molto poco, tuttavia è positivo il varo di una misura che stabilisce un principio nuovo, su cui magari lavorare in futuro, in modo anche diverso nei diversi Stati membri.

In questo stesso spirito di maggiore selezione dei requisiti di accesso al sostegno si colloca la definizione di una soglia minima, in termini di dimensione fisica dell'azienda e/o di ammontare dei pagamenti. È la conferma di una misura di semplificazione già prevista nella Pac, volta a evitare l'erogazione di pagamenti superiori allo stesso costo amministrativo della relativa pratica; e anche in questo caso si lascia libertà agli Stati membri di modulare le soglie in modo coerente alla propria realtà agricola.

La degressività è, invece, una misura che si basa su un principio di equità, in base al quale si ritiene giusto ridurre o addirittura azzerare (*capping*) l'ammontare dei pagamenti al di sopra di determinate soglie. A stretto rigore, se i pagamenti diretti della Pac fossero davvero commisurati alla remunerazione di beni pubblici prodotti dai beneficiari, non vi sarebbe alcuna ragione di ridurre quelli di maggiore ammontare, a meno che non si dimostrasse che vi sono economie di scala nella produzione di tali beni. Tuttavia, la remunerazione dei beni pubblici è per ora un obiettivo verso cui tendere e non sostituisce del tutto la componente di sostegno al reddito che ancora, nel concreto, rappresenta la maggiore giustificazione dei pagamenti diretti del primo pilastro: in questo spirito pragmatico, l'idea della degressività è condivisibile. Più volte in passato la Commissione ha proposto misure di questo tipo, ma finora esse erano state rifiutate o accolte in modo molto blando. Con la nuova Pac 2014-2020, nei Paesi che non applicano il pagamento redistributivo ai primi ettari, scatta l'obbligo di ridurre di almeno il 5% tutti i pagamenti per la quota superiore a 150.000 euro; ma la percentuale di riduzione può salire anche al 100%, diventando un vero e proprio tetto agli aiuti (*capping*), come nel caso della scelta effettuata dall'Italia: anche qui, si introduce uno strumento che inizialmente ha un impatto poco più simbolico, ma che col tempo può crescere d'importanza.

12.2.7 Il secondo pilastro

Come si è visto nel capitolo 8, la principale novità della politica di sviluppo rurale è la sostituzione dei tre "Assi" e delle numerose misure in cui essi si articolavano con 6 "priorità", saldamente ancorate alla più generale strategia "Europa 2020" con cui sono gestiti tutti i Fondi strutturali, a loro volta declinate in *focus areas*. Ciò lega maggiormente la programmazione dei Piani di sviluppo rurale al Quadro strategico comune e all'Accordo di partenariato che ciascuno Stato membro è chiamato a negoziare con la Commissione. Nello stesso tempo, vi sono una serie di misure che tentano di aumentare le sinergie tra primo e secondo pilastro della Pac: vanno in questa direzione la cosiddetta "flessibilità", che consente agli Stati membri di tra-

sferire risorse dall'uno all'altro, così come la necessità di coordinare i vincoli del *greening* del primo pilastro con le misure agroambientali dei piani di sviluppo rurale.

Anche la collocazione delle misure di gestione del rischio tra le politiche di sviluppo rurale, seppure in larga misura dovuta all'opportunità di sottoporre tali misure alle regole di cofinanziamento del secondo pilastro, può essere letta in quest'ottica di maggiore coordinamento. Nel caso dell'Italia, è molto positivo che su questo punto (insieme a quelli della biodiversità e della gestione delle risorse idriche) il nostro Paese abbia deciso di coordinare gli interventi del secondo pilastro con un piano nazionale, evitando una pericolosa dispersione a livello regionale di misure nella cui impostazione e gestione vi sono evidenti economie di scala.

12.3 LE SCELTE NAZIONALI

Come si è detto più volte, una delle principali novità della nuova Pac, forse la più importante, è il grande ampliamento dei margini di manovra lasciati agli Stati membri per la sua applicazione a livello nazionale. Al riguardo, alcuni hanno parlato di un rischio di "rinazionalizzazione" della Pac, un vecchio tema che spesso ricompare, descritto come una minaccia per l'esistenza di una politica comune. Al contrario, per una politica che vuole diventare più selettiva e che va applicata in un contesto estremamente variegato, fatto di 28 Paesi con realtà agricole molto differenziate, la maggiore libertà lasciata agli Stati membri va vista come una sana applicazione del principio di sussidiarietà: è giusto che gli obiettivi e l'impianto dell'intervento pubblico a favore dell'agricoltura europea rimangano centralizzati, ma per la sua stessa riuscita come politica sovranazionale condivisa, la Pac nella sua applicazione non può che affidarsi a un certo grado di discrezionalità degli Stati membri e alla loro maggiore capacità di valorizzare le potenzialità e comporre gli interessi delle proprie agricolture. Inoltre la possibilità di differenziazione a livello nazionale non va confusa con il rischio di eccessiva complicazione e burocratizzazione che pure incombe sulla nuova Pac. Se è vero, infatti, che una politica più diversificata tra Stati membri può essere più complicata da gestire a livello comunitario, non necessariamente questo è vero a livello nazionale: anzi, l'applicazione di una politica disegnata per essere meglio adattabile alle esigenze del singolo Paese dovrebbe risultare addirittura più semplice rispetto a quella di uno stesso intervento valido per l'intera Unione europea.

Il capitolo 11 riporta le scelte compiute da alcuni Stati membri dell'Ue, che mostrano comportamenti alquanto differenziati. In questo quadro, vale la pena di concludere questo capitolo riassumendo l'insieme delle scelte effettuate

dall'Italia, che nei capitoli precedenti sono state singolarmente discusse nel dettaglio, in relazione ai vari temi cui esse si riferiscono².

In passato, nei casi in cui la Pac ha lasciato margini di scelta a livello nazionale, l'Italia raramente ha dato prova di saperli utilizzare bene; anzi, forse anche per la rinuncia a elaborare chiari obiettivi da perseguire nell'interesse dell'agricoltura nazionale, il più delle volte i nostri *policy maker* hanno gestito queste scadenze in ritardo e al ribasso, con un approccio difensivo orientato al mantenimento dello status quo e con un'erogazione a pioggia, volta ad accontentare il maggior numero di richieste particolari più che a selezionarle sulla base di un progetto. Un approccio asseccato anche dal nostro meccanismo decisionale farraginoso che sulla Pac è affidato alla Conferenza Stato-Regioni: una sede collegiale, in cui le possibilità di pressione dei gruppi d'interesse, anche di dimensione locale, aumentano a dismisura e dove spesso le decisioni finiscono per essere prese come risultato di uno slalom tra veti incrociati più che come perseguimento di un progetto condiviso. Un caso emblematico nella precedente stagione della Pac era stato il pacchetto di decisioni sull'applicazione dell'Articolo 68, che si tradusse in un vero e proprio "assalto alla diligenza" privo di qualsiasi logica di politica agraria e di cui tutti – almeno a parole – si sono sempre dichiarati scontenti.

Con la Pac 2014-2020, la cui principale caratteristica è proprio l'ampio margine di manovra lasciato agli Stati membri, il rischio di ripetere gli errori del passato era dunque dietro l'angolo e le possibili conseguenze negative ancora più accentuate. Stavolta, infatti, c'era da decidere molto di più di quanto avvenne con l'Art. 68: dalla scelta dei pagamenti da attivare e dell'ammontare di risorse da destinarvi alla definizione di agricoltore attivo; dalle soglie minime alla degressività; dal tipo di regionalizzazione dei pagamenti diretti (se andare verso la "Regione unica" nazionale o lasciare le attuali differenze tra Regioni amministrative) al sostegno accoppiato, sia in termini di ammontare di risorse da destinarvi che di prodotti da sostenere; dal modo con cui applicare il pagamento ecologico alla individuazione delle superfici ammissibili e dei criteri di calcolo del valore iniziale dei titoli.

Stavolta, per fortuna, le cose sono andate un po' meglio: il dibattito è iniziato per tempo, molti mesi prima della scadenza ultima, si è basato su documenti preparatori del Mipaaf che hanno contribuito a renderlo più trasparente del passato e numerosi sono stati i contributi nella pubblicistica specializzata da parte di studiosi e addetti ai lavori. Ovviamente, il pacchetto che è scaturito

² Le scelte compiute dall'Italia sono accuratamente descritte in un documento approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 luglio 2014 (Mipaaf, 2014b) e scaricabile dal sito del Mipaaf. Al momento in cui si scrive (settembre 2014), esiste una bozza del decreto ministeriale, *Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (Ue) n.1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013* che dovrebbe essere approvato in tempi brevi sia pure, forse, con qualche modifica.

to da tale dibattito non è esente da critiche, specie se si scende ad alcuni dettagli; ma se si è disposti a guardare il bicchiere mezzo pieno e a giudicare i risultati rispetto a quelli concretamente possibili piuttosto che a quelli astrattamente desiderabili, allora si può essere abbastanza soddisfatti.

Della scelta per la Regione unica si è parlato poco, nonostante sia forse il risultato più importante che non era per nulla scontato, vista la notevole redistribuzione dei pagamenti diretti tra Regioni che essa comporta. Il Mipaaf è stato abile nel presentare subito la Regione unica come un'opzione naturale, quasi acquisita, mettendola sullo stesso tavolo negoziale del sostegno accoppiato, dove l'individuazione dei prodotti da sostenere poteva almeno parzialmente compensare le Regioni maggiormente penalizzate. In parte ciò è accaduto – senza che si debba per questo gridare allo scandalo – ma sul fronte del sostegno accoppiato non c'è stato un “assalto alla diligenza” paragonabile a quello del passato: basti pensare come le risorse con esso distribuite siano state contenute all'11% del massimale nazionale per i pagamenti diretti, ben al di sotto del 15% cui in teoria si poteva arrivare; è stata questa una decisione saggia, giacché se in futuro dovesse emergere un'esigenza di attivare (o aumentare) il sostegno per qualche comparto, c'è un margine disponibile su cui contare.

Avendo optato per la Regione unica, l'Italia ha adottato il “modello irlandese” di convergenza interna, con una scelta che appare politicamente comprensibile, per contenere la portata degli effetti redistributivi della Regione unica e per spalmarli su un periodo relativamente lungo. Altrettanto ragionevole appare la scelta di rendere ammissibili ai pagamenti diretti tutte le superfici agricole e di innalzare in modo graduale la soglia minima sotto la quale non vengono erogati pagamenti (250 euro, che saliranno a 300 nel 2017). Forse su questo fronte si poteva fare di più, tuttavia va ricordato che in Italia l'innalzamento della soglia minima escluderà più del 20% degli attuali beneficiari dei pagamenti diretti del primo pilastro.

Riguardo al menù dei pagamenti diretti, si è scelto di non attivare il pagamento per le zone con vincoli naturali e il pagamento redistributivo ai primi ettari e si è deciso di calcolare il *greening* come percentuale del pagamento di ciascun agricoltore (una scelta, quest'ultima, di cui si capiscono le ragioni politiche ma che, come si è detto, genera qualche perplessità).

Sul fronte, infine, della definizione di agricoltore attivo e della degressività, il dibattito è stato molto acceso, e forse anche per questo ci si è fermati un po' in mezzo al guado, dando segnali politicamente importanti, ma con impatti che saranno relativamente modesti. In particolare, per quanto riguarda l'agricoltore attivo, si è ampliata la *black list* dei soggetti esclusi e si è provato a rendere un po' più stringente la definizione di agricoltore attivo rispetto a quella proposta dal regolamento, ma senza spingersi oltre l'iscrizione all'Inps e

l'esistenza di una partita Iva; sul fronte delle deroghe, tuttavia, si segnala l'interessante modulazione in favore dei soggetti che operano nelle aree svantaggiate. Riguardo alla degressività la scelta è stata apparentemente molto netta e dura, con una percentuale di riduzione del 50% per l'ammontare di pagamenti eccedente i 150.000 euro e del 100% – cioè con la sua trasformazione in un vero e proprio tetto aziendale – oltre i 500.000 euro: le realtà colpite saranno davvero molto poche, ma anche in questo caso ci si può consolare pensando che è stato comunque dato un segnale politico importante, con cui si può aprire la strada a un'applicazione futura di maggiore impatto.

Per concludere, un quadro fatto di luci e ombre, con una Pac che mantiene solo in parte le promesse iniziali di diventare una politica per la remunerazione dei beni pubblici ma che mette in campo novità comunque significative in termini di maggiore selettività dell'intervento e che apre la strada a ulteriori passi futuri in questa direzione. Una Pac sempre più articolata e complicata, certamente troppo complicata, che nella sua applicazione molto si affida all'azione degli Stati membri: su questo fronte l'Italia si è dimostrata più attenta che in altre occasioni, certamente più di quanto non abbia fatto all'inizio del negoziato. Tuttavia, alla vigilia dell'applicazione concreta della nuova Pac, il grande interrogativo è fino a che punto l'Italia riuscirà a gestire in modo efficiente ed efficace una politica così complessa come quella che abbiamo descritto in questo volume.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AgraEurope, *Most Cap reforms for 2014-2020 agreed after institutions reach deal*, July 2nd, n.2572, 2013.

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

Arzeni A., “Alla ricerca degli agricoltori attivi”, *Agriregionieuropa*, n.35, 2013.

Cafiero C., Capitanio F., Cioffi A. e Coppola A., “Rischio, crisi e intervento pubblico nell’agricoltura europea”, *Politica Agricola Internazionale*, n.4, 2006.

Carrubba G.F., *Il Parlamento Europeo e la nuova Pac. La procedura legislativa ordinaria*, Mipaaf, Dipartimento delle politiche europee e internazionali. Direzione Generale delle politiche comunitarie e internazionali di mercato, settembre 2011.

Chambon N., *Cap budget negotiations: make or break for the European Union*. Policy brief n.19, Notre Europe, Paris, 2010.

Cimino O., Henke R. e Vanni F., “The effects of greening on specialised arable farms in Italy”, 3rd Aieaa Conference *Feeding the planet and greening agriculture: challenges and opportunities for the bio-economy*, Alghero, Italy, 25-27 June, 2014.

Clasper J., Thurston J., “Does the Cap fit? Budget reform, the common agricultural policy and the conflicting views of EU member states”, *Farmsubsidy* (www.farmsubsidy.org.), 2010.

Comegna E. e Sacchetto C., “Le pratiche ecologiche del greening della nuova Pac”, *L’Informatore Agrario*, 16, pp.24-26, 2014a.

Comegna E. e Sacchetto C., “Aspetti pratici e applicativi del greening”, *L’Informatore Agrario*, 18, pp.32-38, 2014b.

Commissione Europea, *Agenda 2000. Per un’Europa più forte e più ampia*, Supplemento al Bollettino dell’Unione europea, 5, 1997.

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

Commissione Europea, *La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Com(2010)672 definitivo, 18 novembre 2010. [http:// http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm), Bruxelles.

Commissione Europea, *Commission Staff Working Paper Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System*, SEC(2011) 876 Final/2, Brussels, 2011a. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sec/com_sec\(2011\)0876_/com_sec\(2011\)0876_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sec/com_sec(2011)0876_/com_sec(2011)0876_en.pdf).

Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune*, Bruxelles, 12.10.2011, Com(2011) 625 definitivo 2011/0280 (Cod), 2011b.

Commissione Europea, *A budget for Europe 2020*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. COM(2011)500def, 2011c.

Commissione Europea, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm, 2011d.

Commissione Europea, “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020 Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012.

Commissione Europea, *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the Eu budget 2014. The figures*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013a. <http://bookshop.europa.eu/en/multiannual-financial-framework-2014-2020-and-eu-budget-2014-pbKV0413055/?CatalogCategoryID=mpgKABstFogAAAEjbIUY4e5K>.

Commissione Europea, “*Overview of Cap Reform 2014-2020*”, *Agricultural Policy Perspectives Brief*, n.5, dicembre 2013b.

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione del Consiglio del 7 giugno 2007 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee* (2007/436/Ce, Euratom), 2007.

Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (Ue, Euratom) n.1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020*, 2013.

Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali, *Relazione annuale 2011*, Deliberazione n.8/2012 del 24/04/2012.

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

De Filippis F., “La revisione della Pac tra controllo della produzione e riorientamento al mercato”, in M. Gorgoni e A. Zezza (a cura di), *Scarsità e sovrapproduzione nell’economia agroalimentare*, Il Mulino, Bologna 1990.

De Filippis F. (a cura di), *Verso la nuova Pac: la riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum Internazionale dell’Agricoltura e dell’Alimentazione di Coldiretti, n.4, febbraio 2004.

De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l’Health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, 2008.

De Filippis F. (a cura di), *La nuova Pac 2014-2020. Un’analisi delle proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, 2012.

De Filippis F., Henke R. e Pupo D’Andrea M.R., “La riforma della Pac in Agenda 2000: continuità e rottura con il passato”, *La Questione Agraria*, n.74, 1999.

De Filippis F., Henke R., Sardone R. e Salvatici L., “Agricultural expenditure in the European Union budget”, *European Review of Agricultural Economics*, vol.40, n.4, 2013.

De Filippis F. e Salvatici L., “L’Italia e la politica agricola del Mercato Comune Europeo”, in *Storia dell’agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. III, Marsilio, 1991.

De Filippis F. e Sandali P. (a cura di), *La nuova Pac. Un’analisi dell’accordo del 26 giugno 2013*, Working Paper del Gruppo 2013, n.21, agosto 2013.

De Filippis F. e Sardone R., *Il dibattito sul bilancio Ue e il ruolo della Pac. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, Inea, 2010.

Dipartimento Politiche per lo Sviluppo e la Coesione Economica (Dps), Ministero dello Sviluppo Economico, *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia*, Roma, 18 aprile 2013.

Fabiani G., “L’agricoltura che cambia. Dalla grande crisi alla globalizzazione”, *QA, Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, n.1, 2014.

Frascarelli A., “L’articolo 68 e le possibili opzioni nazionali”, in De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l’Health Check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, 2009.

Frascarelli A., *La riforma della Pac 2014-2020*, Quaderno della collana di Europe Direct Veneto, n.15, Veneto Agricoltura, Legnaro (Pd), 2013.

Frascarelli A., “Pac, le scelte nazionali definitive”, *L’Informatore Agrario*, n.33-34, 30 agosto 2014.

Hart K. e Little J., “Environmental approach of the CAP legislative proposal”, *Pagri/Ip Politica Agricola Internazionale*, Vol. 1, 2012.

Hart K. e Menadue H., *Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new Common Agricultural Policy (Cap)*, a report to the European Environmental Bureau (Eeb) by the Institute for European Environmental Policy, 2013.

Henke R., “Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: Il processo di greening della Pac”, *QA-La Questione Agraria*, n.1, 2002.

Henke R. (a cura di), *Verso il riconoscimento dell’agricoltura multifunzionale*, Studi e ricerche Inea, Edizioni scientifiche italiane, Roma 2004.

Henke R., Pierangeli F. e Pupo D’Andrea M.R., “Regionalizzazione e convergenza interna”, in F. De Filippis e P. Sandali (a cura di), *La nuova Pac Un’analisi dell’accordo del 26 giugno 2013*, Working paper n.21, Gruppo 2013, agosto 2013.

Henke R. e Vanni F., “Dopo il 2013: attori e temi del dibattito sul futuro della Pac”, *Economia & Diritto Agroalimentare*, Vol.15, n.3, pp.327-350, 2010.

Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea), *Le politiche agricole dell’Unione europea. Rapporto 2004-05*, Osservatorio sulle politiche agricole dell’Ue, Roma, aprile 2006.

Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea), *Rapporto sullo Stato dell’agricoltura*, Roma, 2013.

Mahé L.P., “Do the proposals for the Cap after 2013 herald a ‘major’ reform?”, Policy paper n.53, *Notre Europe*, Paris, 2012.

Mantino F., *Lo sviluppo rurale in Europa*, Edagricole – Edizioni agricole de Il Sole 24 Ore, Milano, 2008.

Matthews A., “Greening the cap: the way forward”, *QA-Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, n.4, 2012.

Matthews A., *Cap budget in the Mff agreement*, 2013. <http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-agreement/>.

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf), *Greening e pratiche equivalenti, un’analisi sulle possibili ripercussioni del pagamento verde in Italia*, febbraio 2014a.

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf), *La nuova Pac: le scelte nazionali, Regolamento (UE) n.1307/2013*, 12 giugno, 2014b. http://www.politicheagricole.it/flex/files/1/8/a/D.2af5c7b1a63ce0ef3447/Attuazione_Pac_29_07_2014.pdf.

Monteleone A. e Pierangeli F., “The reform of the Cap post 2013. Allocation criteria in the second pillar”, *Politica Agricola internazionale*, n.4, 2012.

Nuñez Ferrer J., *Some reflections on the Eu budget review*, Brussels, Centre for European Policy Studies (Ceps), 2010.

Oxfam, *Preparing for thin cows. Why the G20 should keep buffer stocks on the agenda*, 21 giugno 2011. www.oxfam.org/grow.

Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sull'accordo politico relativo al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020*, (2012/2799(Rps)), 2013.

Parlamento Europeo, *European Parliament resolution of 15 April 2014 on negotiations on the Mff 2014-2020: lessons to be learned and the way forward* (2014/2005(Ini)) A7-0254/2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0254+0+DOC+PDF+V0//EN>.

Pierangeli F., “Le prospettive finanziarie 2014-2020: Qfp e Pac”, *Agriregionieuropa*, n.35, dicembre, 2013a.

Pierangeli F., “Quadro finanziario pluriennale 2014-2020: una prima analisi degli impatti”, *Agriregionieuropa*, n.32, marzo, 2013b.

Pierangeli F. e Solazzo R., “Il cammino della riforma della Pac dalla proposta iniziale all'accordo. Posizioni a confronto su greening e convergenza dei pagamenti diretti”, *Agriregionieuropa*, n.35, dicembre 2013.

Pupo D'Andrea M.R., “La regionalizzazione nell'Health check della Pac”, in F. De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009a.

Pupo D'Andrea M.R., “Gli effetti redistributivi a livello aziendale di ipotesi alternative di pagamento unico regionalizzato in Italia”, *Rivista di Economia Agraria*, Anno LIX, n.1-2, 2009b.

Pupo D'Andrea M.R., “La Comunicazione della Commissione sulla Pac post-2013. È davvero questa la Pac di cui abbiamo bisogno?”, *Agriregionieuropa*, n.23, dicembre 2010.

Pupo D'Andrea M.R., “La finestra sulla Pac”, *Agriregionieuropa*, n.26, settembre 2011.

Pupo D'Andrea M.R., "Finestra sulla Pac", *Agriregionieuropa*, n.34, settembre 2013.

Pupo D'Andrea M.R. (a cura di), *Il sistema degli aiuti accoppiati della Pac. L'applicazione dell'articolo 68 del Reg. (Ce) n.73/2009 in alcuni Paesi Ue*, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Mipaaf, giugno 2014a. http://dspace.inea.it/bitstream/inea/940/1/Sistema_aiuti_accopp_PAC_PupoDAndrea.pdf.

Pupo D'Andrea M.R., "Le scelte nazionali per il Primo Pilastro della Pac 2014-2020", presentazione nell'ambito del seminario *Il nuovo sostegno della Pac: quando, quanto, chi, per cosa*, Inea, Roma, 8 luglio 2014b.

Sorrentino A., R. Henke R. e Severini S. (a cura di), *The common agricultural policy after the Fischler Reform*, Ashgate, Farnham (Uk) and Burlington (Vt, Usa), 2011.

Sotte F., "Da una Pac all'altra. Analisi e prospettive", *Lezione «Alessandro Bartola»* 2014, Facoltà di Economia, Università Politecnica delle Marche, *Agriregionieuropa*, Ancona, 11 aprile 2014. <http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/event/lezione-alessandro-bartola-2014>.

Sotte F. (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Quaderni del Gruppo 2013, 2009.

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

Tangermann S., "Direct Payments in the Cap post 2013", *Pagri/Iap Politica Agricola Internazionale*, Vol.1, 2011.

Vanni F., "Il possibile impatto dell'applicazione del greening in Italia", *Agriregionieuropa*, n.35, 2013.

Vanni F. e Cardillo C., "The effects of Cap greening on Italian agriculture", *Pagri/Iap Politica Agricola Internazionale*, Vol.3, 2013.

Zahrnt V., *The budgetary aspects of the new Cap payments*, document requested by the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development, 2009. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2009/431575/IPOL-AGRI_NT\(2009\)431575_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2009/431575/IPOL-AGRI_NT(2009)431575_EN.pdf).

PUBBLICAZIONI DEL GRUPPO 2013

Quaderni

Fabrizio De Filippis (a cura di), *La Pac 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali*, Edizioni Tellus, Roma, settembre 2014.

Domenico Cersosimo (a cura di), *I giovani agricoltori italiani oggi. Consistenza, evoluzione, politiche*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2013.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'agroalimentare italiano nel commercio mondiale. Specializzazione, competitività e dinamiche*, Edizioni Tellus, Roma, dicembre 2012.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Crisi economica e manovra di stabilizzazione. Quali effetti per l'agroalimentare?*, Edizioni Tellus, Roma, luglio 2012.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2012.

Domenico Cersosimo (a cura di), *I consumi alimentari: evoluzione strutturale, nuove tendenze, risposte alla crisi*, Edizioni Tellus, Roma, dicembre 2011.

Filippo Arfini, Andrea Belletti, Giovanni Marescotti, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Edizioni Tellus, Roma, luglio 2010.

Fabrizio De Filippis e Donato Romano (a cura di), *Crisi economica e agricoltura*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2010.

Franco Sotte (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.

Davide Pettenella, *Le nuove sfide per il settore forestale. Mercato, energia, ambiente e politiche*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2009.

Enrico Bonari, Roberto Jodice, Stefano Masini (a cura di), *L'impresa agro-energetica. Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte 20 per il 2020"*, Edizioni Tellus, Roma, aprile 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.

Francesca Alfano e Domenico Cersosimo, *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Edizioni Tellus, Roma, gennaio 2009.

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

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

Working paper

Francesco Di Iacovo, Maria Fonte e Angela Galasso, *Agricoltura civica e filiera corta. Nuove pratiche, forme d'impresa e relazioni tra produttori e consumatori*, Working paper n.22, luglio 2014.

Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali (a cura di), *La nuova Pac. Un'analisi dell'accordo del 26 giugno 2013*, Working paper n.21, agosto 2013.

Andrea Arzeni e Franco Sotte (a cura di), *Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana. Un'analisi del Censimento dell'Agricoltura 2010*, Working paper n.20, marzo 2013.

Silvio Franco e Davide Marino (a cura di), *Il mercato della Filiera corta. I farmers' market come luogo di incontro di produttori e consumatori*, Working paper n.19, marzo 2012.

Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali (a cura di), *Il bilancio dell'Ue dopo il 2013: le proposte della Commissione*, Working paper n.18, settembre 2011.

Donato Romano e Benedetto Rocchi, *Pagamenti diretti e lavoro. Un'analisi degli impatti distributivi*, Working paper n.17, luglio 2011.

Giovanni Anania e Rosanna Nisticò, *La dispersione dei prezzi al consumo. I risultati di un'indagine empirica sui prodotti alimentari*, Working paper n.16, febbraio 2011.

Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali (a cura di), *La nuova Pac per l'Europa 2020. Gli orientamenti della Commissione*, Working paper n.15, dicembre 2010.

Gabriele Canali, *Verso una politica Ue della qualità agroalimentare. Quali strumenti per la competitività?*, Working paper n.14, settembre 2010.

Fabrizio De Filippis e Roberto Henke, *La Pac verso il futuro: una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper n.13, ottobre 2009.

Angelo Frascarelli e Francesca Oliverio, *I prezzi dei cereali in Italia. Un'analisi delle serie storiche 1993-2008*, Working paper n.12, settembre 2009.

Josef Schmiduber, *La dieta europea. Evoluzione, valutazione e impatto della Pac*, Working paper n.11, luglio 2009.

Roberto Esposti, *Food, feed & fuel: biocarburanti, mercati agricoli e politiche*, Working paper n.10, novembre 2008.

Giovanni Anania e Alessia Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

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

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

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

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

Le pubblicazioni del *Gruppo 2013* sono scaricabili dal sito www.gruppo2013.it

Copia cartacea dei Quaderni può essere a richiesta a:
Edizioni Tellus - Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma
Tel. 06 4883424 - e-mail: info@gruppo2013.it

Questo libro è stato stampato su carta FSC.

*La certificazione FSC identifica i prodotti contenenti legno, carta e cellulosa
provenienti da foreste gestite in maniera corretta e responsabile,
nel rispetto di rigorosi standard ambientali, sociali ed economici,
stabiliti e approvati in ambito internazionale dal Forest Stewardship Council*

Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.

In questo quadro, il Gruppo 2013 intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Del Gruppo 2013, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Ferdinando Albisinni (Università della Tuscia), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Alberto Franco Pozzolo (Università del Molise), Maurizio Reale (Coldiretti), Donato Romano (Università di Firenze), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano al Gruppo 2013 Francesca Alfano, Pamela De Pasquale e Stefano Leporati.

I contributi del Gruppo 2013 sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.

ISBN 978-88-89110-24-9



9 788889 110249