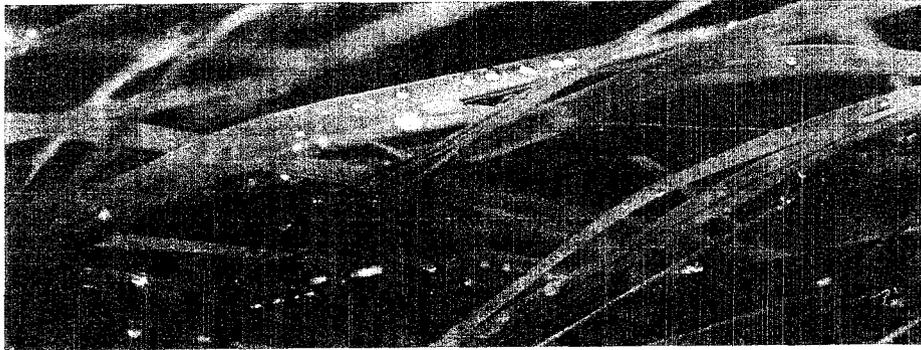


Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare

Andrea Segrè



Carocci editore

7 L'evoluzione della Politica agricola comune

di *Andrea Segrè e Angelo Frascarelli*

1. Introduzione

Quella della Politica agricola comune (PAC) è una storia che ne racconta tante altre, ma soprattutto è la storia dell'Europa e della sua integrazione; Europa che negli ultimi decenni è cresciuta nella sua aggregazione politica ed economica fino a contare 27 Stati membri. È dunque una storia al plurale che non può essere spiegata in modo esaustivo in poche pagine, viste le molteplici sfaccettature. In effetti non basterebbe un intero corso universitario per capire il sistema politico-sociale-economico-culturale che sta dietro oltre mezzo secolo di eventi. Tuttavia è importante capire come si sono andate evolvendo le vicende agricole europee, quali erano le ragioni di fondo e gli obiettivi di certe scelte e perché sono stati adottati certi strumenti piuttosto che altri. La lettura di questa storia, dei cambiamenti e delle riforme che si sono susseguiti nel corso del tempo, ci permetterà di comprendere meglio quali sono le prospettive dell'agricoltura europea e della sua politica agraria.

Per cogliere i punti cardini occorre partire dalla nascita della Comunità economica europea, istituita con i Trattati di Roma (1957), con i quali si chiedeva alla Politica agricola comune, per anni l'unica vera politica comunitaria, il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi (indicati nell'articolo 39, oggi 33):

- incrementare la produttività;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Identificata come cemento attraverso cui smussare le posizioni di contrasto e saldare le varie anime europee, l'agricoltura fu scelta come il settore attraverso cui unificare il vecchio continente, prima economicamente e poi politicamente. È proprio nei Trattati di Roma che si diede grande rilevanza all'agricoltura; infatti, fra i vari settori scelti per realizzare il *mercato comune*, solo quello primario poteva vantare obiettivi elencati uno ad uno, in

La PAC è l'Europa

Obiettivi della PAC

I Trattati di Roma indicano il ruolo dell'agricoltura nella CEE

modo così preciso. Tale privilegio trovava giustificazione in parte nel ruolo affidato all'agricoltura dai padri fondatori della CEE e in parte nella specificità della stessa agricoltura, caratterizzata da rigidità della domanda e dell'offerta, deperibilità dei prodotti e dipendenza da elementi atmosferici imprevedibili (gelo, siccità).

Politica protettiva ma in evoluzione

Tali motivazioni spinsero i paesi CEE ad optare per una politica agricola protettiva che si rivelò vincente per alcuni aspetti, ma anche difettosa sotto il profilo finanziario ed ambientale.

L'evoluzione delle esigenze collettive impose un cambiamento degli strumenti della PAC, che, pur con un ritardo consistente, intraprese dal 1992 un processo di rinnovamento non ancora giunto a conclusione. Oggi, dopo tre grandi riforme ed un "Controllo dello stato di salute" che pare una riforma camuffata, la PAC torna di moda, occupandosi di temi di grande attualità: l'incremento dei prezzi agricoli, la biodiversità, le risorse idriche e i biocarburanti.

2. L'impostazione originale della PAC

Per realizzare i predetti obiettivi si attuò una politica protezionista, fondata su alcuni principi: **unicità dei mercati, preferenza comunitaria, solidarietà finanziaria comune**. In realtà la PAC era divisa in due aree: mercati e strutture. Quest'ultima, che avrebbe dovuto condurre le aziende del settore ad esprimere efficienza e competitività, non fu però finanziata a sufficienza. La politica dei mercati, al contrario, ricevette la massima attenzione.

Sostegno dei prezzi e difesa dalla concorrenza

Dopo un lungo dibattito fra le parti in causa, si decise che la PAC avrebbe dovuto garantire un sostegno illimitato ai prezzi dei prodotti agricoli e un'elevata protezione nei confronti dei prodotti provenienti da paesi terzi. Tutto ciò era realizzato mediante un sistema articolato di prezzi istituzionali, inseriti nelle cosiddette Organizzazioni comuni di mercato (OCM). Ogni OCM regolava un comparto produttivo, influenzandone sia il mercato interno, attraverso il **prezzo d'intervento** (prezzo al quale organismi pubblici ritiravano dal mercato i prodotti invenduti), sia gli scambi commerciali, mediante **restituzioni alle esportazioni** (sovvenzioni agli esportatori) e **prelievi alle importazioni** (tasse sui prodotti importati; cfr. cap. 6).

Al concepimento della PAC l'Europa chiedeva cibo

Una PAC così protettiva era il frutto delle condizioni originali in cui essa era stata concepita. Le premesse per la nascita di una politica agricola a livello comunitario risalgono infatti alla fine della Seconda guerra mondiale, quando l'Europa, provata da un conflitto lungo e devastante, era schiacciata da problemi di carattere politico, sociale ed economico che avevano reso le potenzialità produttive insufficienti a soddisfare la domanda interna di cibo (Vieri, 2001).

L'impostazione originale della PAC, rimasta immutata per molti anni, ri-

specchiava quindi la necessità di ottenere al più presto risultati quantitativi; occorreva assicurare il fabbisogno alimentare a tutti i cittadini, quindi l'incremento della produttività era un fine preminente per la situazione degli anni cinquanta e sessanta, quando in Europa non era ancora stato risolto il problema dell'autosufficienza alimentare. Questo risultato poteva essere raggiunto se gli agricoltori non avessero abbandonato le terre per recarsi nelle città, in cerca di un'occupazione in fabbrica o comunque più remunerativa del lavoro dei campi. Per tal motivo, occorreva attenuare l'esodo dalle campagne attraverso l'incremento del reddito agricolo, che avrebbe significato un miglioramento delle condizioni di vita degli attivi.

Il sostegno illimitato ai prezzi, mantenuti artificialmente elevati, ha permesso il raggiungimento di alcuni degli obiettivi fondamentali, in un lasso di tempo abbastanza ridotto. L'autosufficienza alimentare era stata raggiunta in pochi anni, i mercati agricoli erano divenuti piuttosto stabili, mentre i redditi, pur non avendo eguagliato quelli degli altri settori, hanno goduto di una difesa significativa (Paggi, 1997).

La PAC rispose a questa domanda

Questa impostazione causò anche effetti negativi; il fatto che il prezzo non potesse scendere al di sotto di una certa cifra, indipendentemente dal livello di domanda ed offerta e contrariamente a quanto l'abc dell'economia insegna, ha incoraggiato gli agricoltori ad aumentare le loro produzioni. Si passò in tal modo da una condizione di insufficienza alimentare ad una situazione di produzione in misura strutturalmente superiore alla domanda. La Comunità si trovò quindi a sopportare un costo elevato per sostenere i prezzi, finalizzati a difendere i redditi agricoli, e nel contempo un costo notevole per smaltire le produzioni eccedentarie (Fanfani, 1990).

Bilancio e ambiente ne risentirono

A risentire negativamente di una siffatta politica fu anche l'ambiente rurale, danneggiato da tecniche e mezzi produttivi sempre più spinti.

Negli anni settanta e ottanta la PAC rappresentava oltre il 70% delle spese comunitarie. Anche se il Bilancio comune, in termini reali, è una piccola parte della ricchezza prodotta in Europa, il peso relativo dell'agricoltura sulle casse comunitarie era divenuto insostenibile. Occorreva dunque modificare quell'assetto, ma non si attuò una vera riforma, quanto piuttosto una serie di misure volte a ridurre le spese, mantenendo sempre gli stessi strumenti di sostegno, ossia i prezzi istituzionali, questa volta però garantiti solo per una certa quantità di produzione.

Fu introdotto il principio della **corresponsabilità dei produttori**, (allo scopo di far partecipare gli agricoltori alle spese comunitarie per lo smaltimento delle eccedenze); si arrivò così ai **limiti di garanzia** (oltre i quali non sarebbe stato garantito il prezzo d'intervento), alle **quote** (obiettivi comunitari di produzione) e nel 1988 agli **stabilizzatori finanziari**, i quali, ogni qual volta la produzione comunitaria avesse superato le quantità garantite, avrebbero ridotto i prezzi nelle annate successive (Vieri, 2001).

Misure per ridurre i costi della PAC

3. La fase delle riforme

Il mutare delle condizioni interne ed esterne alla Comunità, tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, impose un cambiamento significativo che andasse al di là di un semplice *restyling* della PAC.

Nuove esigenze collettive imposero un cambiamento

Il costo della politica agricola, nonostante le misure introdotte in precedenza, era ancora elevato e destinato a divenire insostenibile in prospettiva del mercato UE, che sarebbe decollato nel 1993, in seguito all'approvazione dell'Atto unico.

Si era verificato un altro evento che spinse ad un cambiamento della politica agricola: la caduta del muro di Berlino, che, segnando l'inizio della transizione di molte economie di piano, aprì la porta della Comunità ai paesi dell'Europa centro-orientale.

Sul versante internazionale, si faceva pressante l'andamento del GATT, che durante il suo ultimo atto – l'estenuante Uruguay Round, iniziato nel 1986 – portò sul banco degli imputati la CEE, accusata dai partner commerciali di applicare un protezionismo eccessivo e assai dannoso per gli scambi.

Queste motivazioni spinsero i membri della Comunità a dar vita ad una riforma della Politica agricola comune, nota col nome del commissario MacSharry.

Riforma MacSharry: svolta col passato

3.1. La riforma MacSharry La riforma MacSharry è considerata la prima vera riforma della PAC, poiché, a differenza dei precedenti documenti che rappresentarono solo tentativi di riforma, essa esprimeva una concezione innovativa, la quale, non riconoscendo nel sostegno dei prezzi l'unica forma di aiuto all'agricoltura, si distaccava dal tradizionale *modus operandi*. Per la prima volta si decise di **abbassare il livello dei prezzi garantiti**, avvicinandoli a quelli del mercato mondiale, nel tentativo di rendere più competitiva la produzione agricola comunitaria; ad esempio i prezzi dei cereali furono ridotti del 29% e quelli delle carni bovine del 15%.

Pagamenti per compensare la riduzione dei prezzi

La Comunità intendeva ancora preservare i redditi agricoli e perseguire in tal modo uno degli obiettivi originali della PAC. Per tal motivo, il sistema prevedeva che quanto era stato tolto per via della riduzione dei prezzi garantiti doveva essere compensato da un meccanismo di aiuti diretti al reddito (**pagamenti compensativi**) non subordinati alla produzione, ma proporzionali alla superficie coltivabile e associati all'obbligo di una percentuale di terreno lasciato a riposo (*set aside*). Si passò quindi da un sistema accoppiato alla produzione ad un altro parzialmente accoppiato, poiché il sostegno non era più legato alla quantità prodotta, ma alla superficie coltivata e ai capi di bestiame (Piccinini, 1998).

Misure ambientali

Elementi innovati della riforma furono le **misure di accompagnamento**. Si trattava di misure **agroambientali**, finalizzate a limitare la produzione e salvaguardare le risorse naturali (Reg. CEE 2078/1992), misure di **forestazio-**

ne, per favorire la conversione di aree coltivate in aree boschive (Reg. CEE 2080/1992) e misure di **prepensionamento**, finalizzate ad abbassare l'età media degli agricoltori europei (Reg. CEE 2079/1992).

In termini reali, il grado di cambiamento raggiunto non fu così elevato, ma ebbe il doppio pregio di far intraprendere alla PAC una nuova strada e di portare a conclusione il difficilissimo Uruguay Round, con gli accordi di Blair House (1993), i quali imposero: una maggiore apertura dei mercati; la trasformazione dei prelievi in tariffe e la loro riduzione del 15%; il decremento, in sei anni, dei sussidi alle esportazioni del 36% in valore e del 21% in quantità; la diminuzione del 20% del sostegno complessivo al settore agricolo.

3.2. Agenda 2000 Dopo breve tempo, il veloce mutare delle esigenze interne ed internazionali richiamò l'attenzione su alcuni aspetti legati alla politica agricola: il costo a bilancio ancora elevato, l'avanzamento del processo d'integrazione europea e la prospettiva di un allargamento a Est, l'avvio di una nuova trattativa in ambito WTO.

Agenda 2000 era un documento presentato dalla Commissione nel 1997 contenente un'analisi delle singole politiche comunitarie e quindi anche della PAC. L'importanza di Agenda 2000 risiede principalmente nell'aver definito i punti cardinali di un **modello agricolo europeo** per il nuovo millennio. Un modello nel quale l'agricoltura deve assolvere innanzitutto la funzione di settore economico integrato in un mercato aperto che, al tempo stesso, deve rispondere ai principi della sostenibilità e della compatibilità con le componenti extraeconomiche (territorio, ambiente, società).

Visione cambiata dell'agricoltura

È in questo contesto che nasce e si inserisce a pieno titolo nella PAC il concetto di **multifunzionalità**. Una visione multifunzionale dell'attività primaria non significa l'abbandono dell'agricoltura in quanto attività dedicata alla produzione alimentare, bensì l'integrazione di nuovi compiti, funzioni e attività:

Nuova PAC basata su multifunzionalità e competitività

- *funzione sociale*: occupazione, adeguata distribuzione della popolazione sul territorio, mantenimento dell'identità della popolazione e delle tradizioni, garanzia di sicurezza alimentare e tutela dei cittadini;

- *funzione di servizio alla collettività*: tutela ambientale, riduzione dei rischi di calamità naturali, conservazione e miglioramento del paesaggio, attivazione del turismo.

Accanto alla multifunzionalità Agenda 2000 pone, come componente fondamentale per il modello agricolo europeo, la **competitività**, cioè la capacità di sostenere la concorrenza di mercato, il che, tradotto operativamente, significa una riduzione dei sostegni settoriali.

Agenda 2000 apportò una forte innovazione agli obiettivi della PAC, e non agli strumenti. Per quest'ultimo aspetto, Agenda 2000 continua stancamente a percorrere la strada già intrapresa con la riforma MacSharry, ma rispetto alle proposte originali, quelle definitive furono meno innovatrici,

Agenda 2000 continua sulla strada di MacSharry

frutto di un compromesso che permise di far accettare agli interessati la riforma stessa. Nello specifico, si ebbe una riduzione dei prezzi meno spinta del previsto e furono rinviati alcuni interventi, come la riforma del settore lattiero caseario (Frascarelli, 1999).

Con Agenda 2000, PAC costituita da due pilastri

Vera novità è stata l'istituzionalizzazione della Politica di sviluppo rurale, per cui la *rubrica agricoltura* venne suddivisa in **primo pilastro** (mercati) e **secondo pilastro** (sviluppo rurale). Inoltre, con il cambio di impostazione politica, la *qualità* ha preso il posto della *quantità* *cosicché la sicurezza degli approvvigionamenti, richiesta dai Trattati, è divenuta l'obbligo di offrire al consumatore un prodotto valido sia dal punto di vista nutrizionale che da quello igienico-sanitario.*

La riforma Fischler punta ad un'agricoltura sostenibile e competitiva

3.3. La riforma Fischler Il veloce mutamento dello scenario europeo ed internazionale portò, dopo pochi mesi dall'approvazione di Agenda 2000, alla ripresa del dibattito sulla PAC e sui suoi possibili sviluppi. L'occasione per la riapertura della discussione è stata la **Revisione di medio termine** di Agenda 2000 (*Mid Term Review*), un appuntamento tecnico-politico, previsto a metà percorso tra il 2000 e il 2006, per fare il punto sulle riforme adottate. In tale circostanza, il 10 luglio 2002, il commissario all'agricoltura Franz Fischler propose un documento, *Verso un'agricoltura sostenibile*, in cui dichiarava la necessità di giustificare meglio la spesa pubblica destinata al settore agricolo, la quale, oltre a sostenere il reddito degli agricoltori, doveva avere una contropartita più vasta in termini di qualità degli alimenti, di tutela dell'ambiente e del benessere degli animali, di salvaguardia dei paesaggi e del patrimonio culturale e, infine, in termini di maggiore equilibrio e giustizia sociale.

La proposta di Fischler fu molto contestata dalle organizzazioni degli agricoltori e da diversi governi nazionali, in particolare da quello francese; ciononostante il 26 giugno 2003 il Consiglio dei ministri dell'agricoltura dell'Unione Europea giunse ad un compromesso sulla *Revisione di medio termine* della PAC. La portata dell'accordo è andata oltre le aspettative, tale da ritenere riduttivo il termine *revisione*, poiché si è trattato di una vera riforma, la più importante nella storia.

Bilancio, allargamento e WTO le motivazioni della riforma

Le motivazioni che portarono a questa riforma radicale della PAC sono molteplici ed insite in una serie di fattori interni ed esterni all'UE. Ci sono sempre le solite motivazioni, ossia costo della PAC ancora elevato per il bilancio comune, le difficoltà d'integrazione relative all'allargamento ad Est dei confini dell'Unione Europea e l'avvio di un nuovo Round del WTO, finalizzato ad aprire i mercati.

Un'altra motivazione era data dall'esigenza di rafforzare la **competitività dell'agricoltura**, in modo da renderla capace di produrre con regole meno protettive e a prezzi più vicini a quelli del mercato mondiale. Contestual-

mente alla competitività, occorreva **rilegittimare la PAC** nei confronti della società: la necessità di un nuovo patto sociale tra agricoltori e collettività, per permettere la sopravvivenza della politica agricola nel lungo periodo, anche in considerazione delle nuove esigenze europee, come ad esempio l'allargamento della propria sfera di azione a nuove politiche (difesa e immigrazione), che richiedono risorse finanziarie, ricavabili – secondo molti autorevoli esponenti politici – dalla diminuzione della spesa agricola.

La rilegittimazione della PAC, secondo Fischler, passava da un sostegno legato alle richieste della società: tutela dell'ambiente, qualità degli alimenti, benessere degli animali e salvaguardia del patrimonio culturale.

La riforma Fischler può essere considerata la continuazione del cammino iniziato nel 1992 con la riforma MacSharry e ripreso con Agenda 2000. La prima riforma ha introdotto due misure inedite: i pagamenti diretti, volti a compensare la riduzione del reddito conseguente al decremento dei prezzi comunitari, e le misure di accompagnamento, finalizzate a migliorare le aree rurali ed a rispettare l'ambiente, che in precedenza era stato maltrattato da un'attività agricola eccessivamente incentrata sulla produttività. Agenda 2000 ha continuato su questa strada sostenendo l'idea di un'agricoltura multifunzionale; inoltre, ha modificato la natura economica dei pagamenti, che da compensazione sono divenuti sostegno diretto al reddito ed infine ha dato più vigore alle misure agroambientali, inserendole nelle politiche di sviluppo rurale (secondo pilastro). La riforma Fischler ha raccolto le indicazioni delle precedenti riforme, rispetto alle quali però possiede un carattere molto più innovativo (De Castro, 2004).

La Fischler è la riforma di maggior portata

4. I contenuti della riforma Fischler

L'aspetto di maggiore innovazione della riforma Fischler ha riguardato gli strumenti della PAC, che sono radicalmente mutati rispetto al passato. La riforma si articola in sei punti essenziali:

- il **disaccoppiamento**: è stato introdotto un pagamento unico per azienda (PUA) indipendente dalla produzione, in luogo dei vecchi pagamenti diretti;
- la **condizionalità**: la concessione del PUA è subordinata all'osservanza di vincoli finalizzati alla tutela ambientale, alla sicurezza alimentare, al benessere animale ed al mantenimento dei terreni in buone condizioni;
- la **modulazione**: è stata approvata la riduzione dei pagamenti destinati alle grandi aziende che percepiscono più di 5.000 euro all'anno di contributo al fine di incrementare i fondi da destinare al finanziamento ed al potenziamento della politica di sviluppo rurale;

Disaccoppiamento, condizionalità e modulazione

TABELLA 1
I settori interessati dal disaccoppiamento e dalla riforma della PAC per anno di entrata in vigore

2005	2006	2007	2008
1. seminativi (cereali, oleaginose, piante proteiche, lino e canapa)	8. latte	14. banane	15. ortofrutticoli freschi
2. leguminose da granella (ceci, lenticchie e vecce)	9. olio di oliva		16. ortofrutticoli trasformati
3. sementi	10. tabacco		17. vino
4. riso	11. cotone		
5. carni bovine	12. luppolo		
6. carni ovi-caprine	13. zucchero		
7. foraggi essiccati			

- la **disciplina finanziaria**: per rispettare i limiti di bilancio fissato fino al 2013 la riforma ha imposto un meccanismo di controllo finanziario;
- la **consulenza aziendale**: è stato previsto un sistema di consulenza aziendale che gli Stati membri dovranno offrire ai propri agricoltori dal 2007, allo scopo di facilitare l'approccio alla nuova PAC;
- la **riforma dei mercati**: sono state approvate notevoli variazioni alla politica dei mercati agricoli (OCM dei settori lattiero-caseario, riso, foraggi essiccati, olio d'oliva, tabacco; Segrè, 2004).

Il processo di riforma, iniziato da Fischler nel 2003 ed entrato in vigore nel 2005, è proseguito con le importanti riforme delle OCM dello zucchero, dell'ortofrutta e del vino. Tutte queste riforme hanno rafforzato il processo di disaccoppiamento dei pagamenti diretti, legati sempre più alla condizionalità. Cronologicamente si tratta di una riforma in quattro fasi, che ha interessato i seguenti settori:

- nel 2003, i seminativi, le leguminose da granella, le sementi, le carni bovine, la zootecnia ovicaprina, il latte, il riso e i foraggi essiccati;
- nel 2004, l'olio di oliva, il tabacco, il luppolo e il cotone;
- nel 2006, lo zucchero;
- nel 2007, l'ortofrutta e il vino (tab. 1).

4.1. Il disaccoppiamento e il pagamento unico per azienda Il punto focale della riforma Fischler è l'introduzione del disaccoppiamento, ossia la sostituzione dei pagamenti "accoppiati" ad una determinata produzione, con un sostegno indipendente dal bene agricolo effettivamente prodotto. In tal modo, il sostegno viene spostato dai prodotti ai produttori, allo scopo di allontanare le distorsioni di mercato, causate dalla vecchia impostazione politica, e di tutelare il reddito degli agricoltori, che divengono liberi

di orientarsi verso le esigenze del mercato. Non va dimenticato che già nella riforma MacSharry e in Agenda 2000 gli aiuti comunitari erano stati parzialmente disaccoppiati, poiché non più proporzionali alla quantità prodotta, ma alla superficie coltivata ed alla resa storica; quel tipo di sostegno aveva comunque il potere di condizionare l'indirizzo produttivo verso una determinata coltura. Con la riforma Fischler si concretizza la completa separazione tra il sostegno e la produzione, per cui l'imprenditore agricolo, di fronte alle proprie scelte aziendali, risulta influenzato soltanto dall'andamento della domanda e dell'offerta.

Il disaccoppiamento si basa sull'istituzione di una nuova forma di sostegno all'agricoltura dell'Unione Europea, il Pagamento unico per azienda (PUA), indipendente dalla produzione. Gli agricoltori, in linea di principio, hanno ricevuto l'assegnazione di un pagamento unico per azienda sulla base della media triennale delle somme percepite nel periodo di riferimento 2000-02 (per l'olio di oliva, media quadriennale 1999-2002; per l'ortofrutta, media triennale 2004-06).

Il PUA è costituito da tre elementi:

1. l'**importo di riferimento**, che equivale alla media triennale o quadriennale (ricalcolata secondo le modalità dell'*Allegato VII* del Reg. CE 1782/2003) degli importi complessivamente percepiti da un agricoltore, relativamente ad ognuno dei regimi di sostegno disaccoppiati, per ogni anno civile, nei periodi di riferimento ricordati;
2. il **numero di ettari**, pari alla media degli ettari che hanno dato origine all'importo di riferimento più tutta la superficie foraggera;
3. il **numero e il valore dei titoli**: l'importo di riferimento è stato suddiviso in titoli all'aiuto per ettaro; il numero dei titoli è uguale al numero di ettari; il valore dei titoli per ettaro è calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero di ettari.

I destinatari del nuovo regime di pagamento unico per azienda appartengono a tre categorie:

1. gli agricoltori che abbiano fruito in un periodo di riferimento di almeno uno dei regimi di sostegno ammessi al disaccoppiamento;
 2. gli agricoltori che abbiano ricevuto l'azienda o parte dell'azienda per via ereditaria da un agricoltore che aveva diritto ai titoli;
 3. gli agricoltori che abbiano ricevuto un titolo dalla riserva nazionale.
- Il beneficiario dei titoli deve essere un "agricoltore"; per agricoltore si intende una persona fisica o giuridica, o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, che esercita attività agricola.

La nuova PAC si basa su **titoli individuali all'aiuto** che, se utilizzati correttamente, danno la possibilità di ottenere il pagamento unico. I titoli sono classificabili in tre tipologie:

Il PUA calcolato sui pagamenti storici

I destinatari del PUA

Le tipologie di titoli all'aiuto

La novità principale della Fischler è il disaccoppiamento

1. titoli *ordinari*;
2. titoli *di ritiro*;
3. titoli *speciali*.

Inoltre i titoli possono essere "etichettati" con o senza il *vincolo della riserva*.

Alcuni titoli calcolati in base ad un importo di riferimento

I **titoli ordinari** sono quelli calcolati a partire da un **importo di riferimento**, ricavato dalla media dei pagamenti percepiti dagli agricoltori nel periodo di riferimento; tale importo viene suddiviso per il numero medio degli ettari (**superficie di riferimento**) ammissibili ai fini dei pagamenti, compresa tutta la superficie foraggera.

Altri, in base alla superficie ritirata

I **titoli di ritiro** sono quelli calcolati sulla superficie ritirata dalla produzione a titolo obbligatorio.

Altri ancora, in base a pagamenti speciali

I **titoli speciali** (o sottoposti a condizioni particolari) sono quelli spettanti ad agricoltori che hanno percepito premi zootecnici nel periodo di riferimento per i quali non risultano esistere superfici, oppure il cui titolo per ettaro eccede i 5.000 euro. Gli agricoltori possessori di tali titoli possono derogare all'obbligo di fornire un numero di ettari ammissibili equivalente al numero dei titoli purché mantengano almeno il 50% dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento espressa in unità di bestiame adulto (UBA).

I **titoli con vincolo da riserva** sono stati generati dall'assegnazione di titoli dalla riserva nazionale agli agricoltori che hanno presentato domanda alla riserva e che possedevano i requisiti per accedervi.

Modalità di riscossione dei titoli

Un agricoltore in possesso di un titolo all'aiuto può riscuotere il pagamento facendo domanda entro un preciso termine, ogni anno, purché tale titolo sia abbinato ad un ettaro di superficie coltivabile, che viene detta ammissibile o eleggibile. Questo vincolo è stato introdotto per evitare che un intestatario di uno o più titoli possa percepire il PUA dopo aver abbandonato l'attività agricola. Con il disaccoppiamento, l'agricoltore può percepire il sostegno se continua a svolgere l'attività agricola, deve annualmente dichiarare all'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) le particelle corrispondenti agli ettari ammissibili, ma non deve più specificare le colture praticate, essendo libero di orientare la propria produzione al mercato o di non coltivare, purché mantenga il terreno in buone condizioni agronomiche ed ambientali.

Colui che, pur avendo diritto, non richiede per tre anni consecutivi di beneficiare dell'aiuto perde definitivamente questi titoli, che andranno ad arricchire le casse della riserva nazionale.

I titoli possono essere trasferiti da un agricoltore a un altro; infatti il titolo all'aiuto è un diritto soggettivo, configurabile come un diritto di proprietà

che si può trasferire o alienare in tutte le sue forme: successione, affitto, vendita ecc.

Un aspetto importante da sottolineare è il fatto che la proprietà del titolo all'aiuto è disgiunta dalla terra che lo ha generato; infatti i titoli all'aiuto si possono utilizzare abbinandoli su qualsiasi particella di terreno, indipendentemente da quella che lo ha generato.

Un agricoltore che possiede un titolo all'aiuto è proprietario di un diritto reale, analogamente alla proprietà di un terreno. I titoli all'aiuto sono identificati univocamente con un codice che ne qualifica la tipologia ed il valore; la titolarità e l'identificazione dei titoli è iscritta ed individuabile nel Registro nazionale dei titoli (RNT).

4.2. La condizionalità Il disaccoppiamento ha introdotto un sostegno completamente svincolato dalla produzione: ai fini degli aiuti diretti, gli agricoltori non dovranno più dimostrare di praticare una coltura o un allevamento.

La condizionalità è un insieme di vincoli ambientali

Il pagamento integrale del sostegno è subordinato ad un unico requisito: il rispetto della **condizionalità** o *cross compliance*, che diviene un pilastro fondamentale della nuova PAC. In questo modo si attua un obiettivo prioritario della nuova PAC: il rispetto di requisiti fondamentali in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali e di buone condizioni agronomiche ed ambientali.

A livello normativo, il Reg. CE 1782/2003 stabilisce che ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti è tenuto a rispettare due categorie di requisiti:

1. i **Criteri di gestione obbligatori (CGO)**;
2. le **Buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA)**.

Le disposizioni comunitarie sono applicate a livello di Stati membri con appositi provvedimenti nazionali. La competenza è affidata al ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e alle regioni che hanno provveduto ad emanare una serie di provvedimenti normativi per l'applicazione della condizionalità, aggiornati annualmente.

I CGO sono rappresentati da **18 direttive e regolamenti comunitari** (chiamati **atti**), di cui la maggior parte già in vigore prima della riforma Fischler, il cui rispetto, con la nuova PAC, è soggetto a controllo.

Le BCAA rappresentano le condizioni agronomiche ed ambientali minime in cui dovrebbero essere tenuti i terreni agricoli; ogni requisito delle BCAA si chiama **norma**. Le norme da rispettare sono di natura agronomica (erosione, regimazione delle acque superficiali, struttura e fertilità dei terreni) ed ambientale (protezione dei pascoli permanenti, gestione del *set aside*, manutenzione degli oliveti), assicurando nel contempo un livello minimo di mantenimento per evitare rischi di deterioramento degli habitat. Gli

impegni per il mantenimento dei terreni in BCAA sono differenziati per tipologia di terreno: seminativo, terreni a *set aside* e ritirati dalla produzione, pascolo permanente, oliveti.

L'inosservanza degli atti e delle norme – sia per un'azione contraria che per un'omissione dell'agricoltore beneficiario – comporta la riduzione parziale o totale dei pagamenti diretti. Le penalizzazioni possono essere adottate se l'inottemperanza riguarda una qualsiasi delle attività agricole presenti in azienda o una qualsiasi superficie aziendale.

Se i vincoli non sono rispettati, l'aiuto è decurtato

La responsabilità dei controlli è affidata ad AGEA o agli Organismi pagatori regionali, i quali possono affidare l'effettuazione dei controlli della condizionalità ad enti specializzati (Società private, Aziende sanitarie locali, Agenzie regionali per l'ambiente ecc.).

Qualora vengano accertate violazioni, AGEA fissa un termine per la regolarizzazione. Se l'agricoltore non effettua la regolarizzazione oppure se la violazione non consente il ripristino di una situazione conforme alle disposizioni violate, AGEA procede ad applicare le decurtazioni dei pagamenti diretti. La riduzione dell'aiuto, fino al suo completo annullamento tiene conto della gravità, portata, durata e frequenza dell'infrazione commessa.

Una parte degli aiuti viene reindirizzata al secondo pilastro

4.3. La modulazione degli aiuti Il termine “modulazione” indica la riduzione dei pagamenti diretti alle aziende di maggiori dimensioni, allo scopo di ampliare i fondi destinati a potenziare la politica di sviluppo rurale. L'obiettivo della modulazione è, quindi, quello di trasferire risorse dal primo al secondo pilastro. La spinta innovatrice della riforma Fischler al riguardo è stata ridimensionata, poiché il tasso di modulazione è passato dal 20% delle proposte iniziali al 5% dell'approvazione finale.

Dei cinque punti percentuali stabiliti, uno è trattenuto dal paese che ha raccolto tali fondi, mentre i restanti quattro vengono suddivisi fra i membri dell'UE in funzione della superficie agricola, del numero di occupati nel settore primario e del PIL *pro capite* espresso in potere d'acquisto. Con le correzioni, apportate dalla Commissione nell'ambito dell'health check della PAC, la modulazione aumenterà in funzione dell'entità degli aiuti percepiti.

Consulenza aziendale per agevolare gli agricoltori

4.4. La consulenza aziendale Dal 2007 i paesi membri dell'UE devono offrire un sistema di consulenza aziendale per facilitare gli agricoltori alla comprensione ed alla messa in pratica dei criteri della riforma Fischler, sensibilizzandoli e informandoli sui riflessi che le loro azioni ripercuotono su ambiente, sicurezza alimentare e benessere degli animali.

Alla fine del 2010, valutando l'esito degli anni precedenti, si deciderà se rendere obbligatorio tale sistema, che sarà finanziato mediante alcune misure di sviluppo rurale.

4.5. I pagamenti accoppiati Seppure la maggior parte del sostegno della PAC dopo la riforma Fischler viene erogata sotto forma disaccoppiata, tuttavia la riforma prevede anche la presenza di **pagamenti accoppiati**; si tratta di sostegni settoriali: premio specifico alla qualità del grano duro, aiuto specifico per il riso, premio per le colture proteiche, pagamento per superficie per la frutta a guscio, aiuto per le colture energetiche, pagamenti per i prodotti lattiero-caseari, aiuto alle sementi, aiuto per il tabacco e la barbabietola. Rientrano in questa tipologia anche i pagamenti supplementari dell'art. 69, relativi ai seminativi, carne bovina, carne ovicaprina e barbabietola.

I pagamenti accoppiati sono aiuti, per lo più, di piccola entità che tuttavia costituiscono un'opportunità importante per le aziende agricole.

Esiste ancora qualche forma di pagamento accoppiato alla produzione

5. Le opzioni nazionali

Una novità della riforma Fischler è l'ampio spazio offerto agli Stati membri e alle loro istituzioni centrali e locali (Henke, 2004); il quadro comune di sostegno all'agricoltura, dato dal regolamento orizzontale (Reg. CE 1782/2003), ha offerto infatti un menu di opzioni, tra cui gli Stati hanno potuto scegliere, analogamente a quanto avviene per il secondo pilastro.

Le deleghe che la riforma della PAC ha assegnato agli Stati membri sono infatti molteplici: anno di entrata in vigore del Regime di pagamento unico (RPU), opzioni di disaccoppiamento parziale, pagamenti supplementari per tipi specifici di agricoltura, modello di disaccoppiamento storico o regionale, possibilità di riduzione del 50% della produzione di zucchero, utilizzo della riserva nazionale, utilizzo dei programmi per la qualità dell'olio di oliva, applicazione della condizionalità, modalità di istituzione del sistema di consulenza aziendale ecc.

L'applicazione della sussidiarietà nella definizione del primo pilastro ha generato una forte eterogeneità di applicazione dei modelli di sostegno nei 27 paesi europei. La riforma Fischler, infatti, ha attribuito agli Stati membri la facoltà di scegliere diversi aspetti della nuova PAC.

L'ampiezza delle opzioni che la riforma Fischler ha offerto agli Stati membri è amplificata dalla possibilità di effettuare innumerevoli combinazioni, assai varie, tra i diversi sistemi di disaccoppiamento (Frascarelli, 2007). Le opzioni e le combinazioni sono così elevate che non ci sono due paesi dell'UE a 15 che abbiano effettuato scelte identiche, tant'è che da più parti si è parlato di “PAC *à la carte*” per sottolineare il potere discrezionale degli Stati membri.

Per quanto riguarda la data di **entrata in vigore della riforma**, la maggior parte dei paesi ha optato per il 2005, anche se alcuni importanti Stati (Francia, Paesi Bassi, Grecia, Finlandia, Spagna) hanno rinviato l'applicazione del RPU al 2006.

Sulle **forme del disaccoppiamento (parziale o totale)**, la Francia e la Spa-

I singoli Stati hanno fatto scelte differenti sulle varie opzioni

Si è potuto scegliere fra disaccoppiamento totale o parziale e la data d'introduzione

gna hanno mantenuto accoppiato il 25% dell'attuale pagamento ad ettaro dei seminativi; questi paesi si sono sempre opposti alla logica del disaccoppiamento e, coerentemente, le loro scelte vanno nel senso della conservazione della vecchia PAC: rinvio al 2006 dell'entrata in vigore della riforma ed utilizzo di tutte le forme possibili di disaccoppiamento parziale (seminativi, vacca nutrice, macellazione, premi per gli ovini). Gli altri paesi hanno accolto quasi integralmente il principio del disaccoppiamento totale per le produzioni vegetali.

Diversa è la situazione per la zootecnia. La maggior parte dei paesi ha adottato forme di disaccoppiamento parziale per i premi della carne bovina ed ovicaprina; questo comportamento conferma la maggiore preoccupazione che il disaccoppiamento totale genera nel settore zootecnico.

L'articolo 69, ovvero la possibilità di trattenere fino al 10% dei pagamenti diretti per erogare aiuti supplementari finalizzati alla qualità e all'ambiente, ha trovato applicazione in Italia, Svezia, Grecia, Spagna, Finlandia, Portogallo e Scozia.

Gli Stati membri hanno dovuto scegliere tra un **modello storico** o un **modello regionale di disaccoppiamento**; si tratta dell'opzione politicamente più importante ed economicamente più impattante, in quanto comporta differenti criteri di distribuzione del sostegno a livello aziendale e territoriale.

Il modello **storico** si basa sull'attribuzione di titoli individuali sulla base dei pagamenti diretti ricevuti da ogni singolo agricoltore nel periodo di riferimento.

Il modello **regionale** si basa su un'attribuzione di titoli di valore omogeneo a livello regionale (la regione può avere diverse delimitazioni o addirittura può essere anche l'intero paese) a tutti gli agricoltori che presentano domanda di pagamento nel primo anno di applicazione della riforma.

Il disaccoppiamento abbinato alla regionalizzazione introduce una duplice innovazione nell'erogazione del sostegno, con una fortissima discontinuità rispetto al modello precedente: da una parte il disaccoppiamento slega il sostegno dalla produzione e dall'altra la regionalizzazione modifica il soggetto beneficiario del sostegno. Con il vecchio regime dei pagamenti accoppiati, introdotti dalla riforma MacSharry, il beneficiario del sostegno è il produttore; con il disaccoppiamento, l'agricoltore storico; con la regionalizzazione, l'intera platea degli agricoltori (Frascarelli, 2007).

6. Gli effetti della riforma Fischler

Dal punto di vista della teoria economica, il disaccoppiamento è sempre stato visto come una misura desiderabile soprattutto, in ragione della sua capacità di orientare i produttori al mercato, di restituire al mercato la sua funzione di determinare i prezzi, di rendere più trasparente il sostegno e,

Articolo 69: aiuti accoppiati per favorire la qualità

Il disaccoppiamento orienta i produttori al mercato

quindi, di orientare le scelte dei produttori in direzioni più coerenti con gli interessi dei consumatori e della collettività.

Il migliore orientamento dell'agricoltura al mercato genera una serie di comportamenti desiderabili, quali una maggiore rispondenza dell'offerta alla domanda dei consumatori, l'eliminazione della convenienza alle coltivazioni speculative ed un miglioramento della competitività dell'agricoltura. Gli effetti di orientamento al mercato sono stati particolarmente evidenti in Italia nei primi due anni di attuazione della riforma: basti pensare alla riduzione di circa 700.000 ettari di grano duro, coltura particolarmente premiata dalla vecchia PAC, ove si concentravano i maggiori comportamenti "speculativi" dei produttori. Dal punto di vista del bilancio aziendale, il disaccoppiamento ha trasformato i pagamenti della PAC da un ricavo variabile (associato alla singola attività produttiva) in un ricavo fisso per l'azienda. In tal senso, gli agricoltori possono trarne vantaggi, in quanto si assicurano il sostegno della PAC senza più il vincolo di praticare colture non vocate per il territorio, come era nella vecchia PAC.

Nonostante tali vantaggi, gli agricoltori hanno sempre guardato con sospetto il disaccoppiamento, per due ragioni sostanziali:

- in primo luogo per il timore che esso possa costituire il primo passo verso il progressivo smantellamento del sistema di sostegno del reddito, e per questo motivo hanno sempre preferito un sostegno "accoppiato" alla produzione, meglio ancora se "nascosto" da meccanismi di intervento basati su prezzi minimi garantiti;
- in secondo luogo per la difficoltà ad individuare la combinazione produttiva in assenza del ruolo orientativo della PAC; infatti in molte realtà agricole italiane, le critiche al disaccoppiamento non sono dovute principalmente ad una diminuzione del reddito, quanto dalla difficoltà degli agricoltori ad individuare alternative produttive alle vecchie colture premiate dalla PAC (grano duro, mais, barbabietola).

Oltre ai vantaggi riferiti al "sistema impresa", sul piano interno, il sostegno disaccoppiato, se correttamente associato a buone misure di condizionalità, è in grado di rispondere molto meglio alle domande dei consumatori e dei cittadini europei per un'agricoltura moderna, e per una politica agraria più trasparente e più in linea con i nuovi ruoli che all'agricoltura si chiede di svolgere.

Il disaccoppiamento risulta certamente positivo alle sfide esterne all'UE: in primo luogo, infatti, il regime di sostegno disaccoppiato agevolerà l'integrazione dei nuovi Stati membri nella Politica agricola comune; in secondo luogo, offre un vantaggio in ambito del WTO: molti dei vecchi sussidi vanno nella scatola verde.

Parallelamente ai vantaggi, molteplici sono i problemi del disaccoppiamento, soprattutto nella sua versione di disaccoppiamento storico applicato in Italia.

La riforma preoccupa gli agricoltori

Disaccoppiamento apprezzato dal WTO

Il PUA su base storica ha generato iniquità

1. I problemi maggiori del disaccoppiamento si presentano per i sistemi agricoli marginali, a causa dei rischi di abbandono dell'attività agricola, dove gli agricoltori sono indotti ad "incassare" il pagamento unico disaccoppiato e a disattivare la produzione, portandola ad un livello minimo richiesto dalla normativa (esempio convertendo la produzione in prati o pascoli), con effetti temibili per i settori a valle e a monte della filiera agricola ed, in generale, per l'economia locale.

2. Una serie di altri problemi è legata alla genesi "storica" dell'attribuzione dei titoli di sostegno. Il disaccoppiamento ha cristallizzato lo *status quo*, creando situazioni di disparità tra produttori, dovute al loro diverso comportamento nel periodo di riferimento; in molti casi ciò ha penalizzato proprio chi aveva in corso una buona pratica agricola, mediante rotazioni agrarie, determinando varietà di situazioni in termini dei titoli, che hanno finito col trattare in modo assai diverso soggetti sostanzialmente simili. L'attribuzione dei titoli su base storica ha, inoltre, cristallizzato forti disparità tra territori.

3. La riforma ha accresciuto anche la strutturale rigidità e vischiosità del mercato fondiario in Italia. Con l'attribuzione dei titoli e la necessità dell'abbinamento degli stessi ad una superficie ammissibile per la riscossione dell'aiuto, si sono create nuove "convenienze" all'uso del capitale terra.

In ogni caso, qualunque sia il giudizio sulla riforma e sui rischi e le distorsioni del nuovo regime, essi dovrebbero essere messi a confronto con la PAC precedente e con l'efficacia, non certo elevata, del precedente sistema di aiuti accoppiati.

7. L'Organizzazione comune di mercato unica

La spinta riformista della riforma Fischler ha puntato sostanzialmente a due obiettivi: competitività e sostenibilità del sostegno. L'orientamento alla **competitività** ha condotto alla sostituzione degli aiuti accoppiati alla produzione con quelli disaccoppiati, alla riduzione dei prezzi istituzionali nei settori del latte e dello zucchero ed ha sancito la progressiva eliminazione degli ammassi pubblici; in prospettiva, si arriverà ad una progressiva eliminazione di tutte le forme di intervento. L'obiettivo della **sostenibilità** ha portato al rafforzamento di tutte le norme ambientali attraverso la condizionalità e al potenziamento del secondo pilastro della PAC (sviluppo rurale).

L'OCM unica semplifica la burocrazia

In seconda battuta, ma non meno importante, la riforma intendeva anche perseguire l'obiettivo della **semplificazione**, che mira a ridurre gli oneri burocratici a carico degli agricoltori e delle amministrazioni pubbliche, attraverso norme più trasparenti e comprensibili. Nell'ambito della semplificazione si inserisce la creazione di un'Organizzazione comune di mercato orizzontale, detta OCM unica, che incorpora in un solo regolamento comu-

nitario le ventuno precedenti OCM ed ha abolito ben trentacinque regolamenti comunitari.

Dal gennaio 2008, le precedenti ventuno OCM sono state sostituite da un unico regolamento. Al di là degli obiettivi di semplificazione, l'OCM unica rappresenta un passaggio normativo molto importante, perché modifica radicalmente la struttura giuridica ed amministrativa degli interventi di mercato della PAC (Frascarelli, 2008). L'OCM unica è il risultato di un percorso di radicale cambiamento della PAC, iniziato nel 2003 con la riforma Fischler. In precedenza, ogni settore produttivo aveva uno specifico sistema di sostegno (tab. 2):

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

Con il disaccoppiamento, la maggior parte dei sostegni specifici di ogni settore sono confluiti nel PUA, lasciando alle OCM la regolazione degli scambi con i paesi terzi e le disposizioni generali, oltre ad un certo numero di norme relative al mercato interno.

Da un punto di vista evolutivo, è un'operazione di semplificazione e razionalizzazione di notevole portata, che va ben oltre una lettura meramente giuridica e sancisce la fine di un'epoca storica, durata oltre quarantacinque anni.

Con l'introduzione della PAC, dopo la Conferenza di Stresa del 1960, la Comunità economica europea aveva creato ventuno organizzazioni comuni di mercato, istituite tra il 1962 ed il 1970, ciascuna retta da un regolamento di base del Consiglio, spesso corredato da un corollario di norme integrative. Oltre alle ventuno OCM, il Consiglio aveva inoltre adottato tre regolamenti recanti norme specifiche per alcuni prodotti (alcol etilico di origina agricola, prodotti dell'apicoltura, prodotti della bachicoltura), senza tuttavia istituire per i predetti una vera e propria OCM.

Fino alla riforma Fischler del 2003, le varie OCM presentavano profonde differenze tra settore e settore. Infatti, la Comunità europea aveva nel tempo utilizzato un ampio ventaglio di strumenti di regolazione del mercato: prezzo garantito, integrazione di prezzo, aiuti alla trasformazione, pagamenti diretti forfettari ad ettaro o a capo, limitazioni alla produzione (quote, *set aside*, diritti di impianto), quantitativi massimi garantiti ecc. Pertanto, le ventuno OCM erano impostate secondo una struttura comune, ma disponevano di strumenti di politica agraria profondamente diversi.

In precedenza c'erano 21 ocm

TABELLA 2
Le misure di sostegno in Italia dopo le ultime riforme

Settori	Entrata in vigore	Sostegno prima delle riforme	Dopo le riforme *
seminativi (cereali, oleaginose, piante proteiche, lino e canapa)	2005	pagamenti per superficie; sostegno di prezzo (per alcuni cereali)	sostegno di prezzo (per alcuni cereali); pagamenti art. 69
leguminose da granello (ceci, lenticchie e vecce)	2005	pagamenti per superficie	–
sementi	2005	pagamenti per superficie	pagamenti per superficie**
riso	2005	sostegno di prezzo (molto elevato)	pagamenti per superficie; sostegno di prezzo (fortemente ridotto)
carni bovine	2005	sostegno di prezzo (molto limitato); pagamenti a capo	sostegno di prezzo (molto limitato); pagamenti art. 69
carni ovicaprine	2005	pagamenti a capo	pagamenti art. 69
foraggi essiccati	2005	aiuto alla trasformazione	aiuto alla trasformazione (dimezzato)
latte	2006	sostegno di prezzo	sostegno di prezzo (ridotto del 25%)
olio di oliva	2006	aiuto alla produzione	–
tabacco	2006	aiuto alla produzione	fino al 2009: aiuto alla produzione (ridotto del 40%)
cotone	2006	pagamenti per superficie	pagamenti per superficie (ridotti del 65%)
luppolo	2006	aiuto alla produzione	–
zucchero	2006	sostegno di prezzo	sostegno di prezzo (ridotto del 42%); pagamenti art. 69
banane	2007	aiuto alla produzione	–
ortofruttili freschi	2008	interventi di regolazione dell'offerta tramite le OP	interventi di regolazione dell'offerta tramite le OP
ortofruttili trasformati	2008	aiuto alla produzione	pagamenti per superficie
vino	2009	sostegno di prezzo (tramite le distillazioni)	fino al 2012: sostegno di prezzo (tramite le distillazioni, a discrezione degli Stati membri)

* Il pagamento disaccoppiato non è stato incluso, in quanto si tratta di una forma di sostegno non settoriale.

** L'Italia ha deciso di escludere l'aiuto alle sementi dal disaccoppiamento.

Fonte: Frascarelli (2008).

La riforma Fischler ha ricondotto tutti i pagamenti diretti all'interno di un quadro giuridico istituzionale unico, accorpando la molteplicità dei meccanismi di sostegno nel Regime di pagamento unico (RPU), con l'adozione del Reg. CE 1782/2003; inoltre ha semplificato e ridimensionato alcune forme di intervento sul mercato interno, in particolare nei settori del latte, del riso, dello zucchero, dell'ortofrutta e del vino.

L'esame delle disposizioni dell'OCM unica è particolarmente interessante, in quanto fornisce una visione completa degli attuali strumenti di politica agraria che l'Unione Europea adotta per il controllo dei prezzi e dei mercati. È altrettanto interessante mettere in evidenza l'evoluzione di tali strumenti nel percorso storico della PAC, allo scopo di dimostrare come la PAC attuale sia profondamente differente rispetto a quella del periodo precedente.

L'OCM unica ingloba in modo armonizzato e coordinato tutte le disposizioni relative al mercato interno rimaste in vigore dopo le ultime riforme, suddivise in: a) intervento pubblico; b) ammasso privato; c) misure speciali; d) regimi di contenimento della produzione; e) regimi di aiuto.

• Nell'esaminare i dispositivi dell'OCM unica per la gestione del mercato interno, si rileva la vasta gamma di strumenti, che l'Unione Europea ancora adotta, tra loro fortemente differenziati in funzione dei vari settori e prodotti (tab. 3). Il numero di tali strumenti è largamente inferiore a quello che la Comunità ha utilizzato nel suo percorso storico, in particolare negli anni novanta, quando la PAC ha raggiunto il suo massimo livello di complessità.

Il sistema di intervento pubblico è stato lo strumento più utilizzato, fin dalle origini della PAC: quando il prezzo di mercato scendeva al di sotto di un livello minimo precedentemente stabilito, i prodotti venivano acquistati da organismi pubblici. Questo strumento è ancora oggi presente nei settori dei cereali, del riso, delle carni bovine e del latte; il livello di garanzia attuale è, tuttavia, largamente inferiore a quello antecedente la riforma MacSharry del 1992, poiché sono diminuiti sia i prodotti ammessi all'intervento che il livello della protezione.

I prezzi di riferimento e di intervento sono fissati nell'OCM unica, allo stesso livello previsto nei regolamenti di base soppressi e/o incorporati. Tali prezzi sono praticamente invariati da molti anni e il loro livello non assume il significato di prezzo di indirizzo di mercato, come è stato per decenni nella storia della PAC; esso pertanto rappresenta solamente una sorta di rete di sicurezza che assicura il livello minimo di garanzia in situazioni di gravi crisi di mercato.

Altro strumento di intervento sul mercato è quello dell'*ammasso privato*, presente nell'OCM unica in due forme, obbligatorio e facoltativo. Gli aiuti

L'OCM unica include prezzi minimi garantiti e ammasso privato

TABELLA 3
Strumenti in vigore per la regolazione del mercato interno

Strumenti		Settori/ prodotti
Intervento pubblico e ammasso privato	Intervento pubblico	<ul style="list-style-type: none"> cereali: frumento tenero, frumento duro, orzo, granoturco e sorgo riso: risone zucchero: bianco e greggio (barbabietola o canna) carni bovine: fresche o refrigerate latte e prodotti lattiero-caseari: latte scremato in polvere di prima qualità e burro
	Ammasso privato (obbligatorio)	<ul style="list-style-type: none"> latte e prodotti lattiero-caseari: crema di latte, burro salato e non, formaggi (grana padano, parmigiano reggiano, provolone)
	Ammasso privato (facoltativo)	<ul style="list-style-type: none"> zucchero: bianco olio di oliva carni bovine: fresche o refrigerate latte e prodotti lattiero-caseari: latte scremato in polvere di prima qualità, formaggi (a lunga conservazione e di latte di pecora e/o capra, con almeno 6 mesi di stagionatura) carni suine carni ovine e caprine
Misure speciali	Misure eccezionali di sostegno del mercato	<ul style="list-style-type: none"> carni bovine latte e prodotti lattiero-caseari carni suine carni ovine e caprine uova pollame
	Misure speciali	<ul style="list-style-type: none"> cereali riso zucchero
	Adeguamento dell'offerta	<ul style="list-style-type: none"> piante vive e prodotti della floricoltura carni bovine carni suine carni ovine e caprine uova pollame
	Regimi di contenimento della produzione	<ul style="list-style-type: none"> latte e prodotti lattiero-caseari zucchero
Regimi di aiuto	Aiuto alla trasformazione	<ul style="list-style-type: none"> foraggi essiccati lino da fibra
	Restituzione alla produzione	<ul style="list-style-type: none"> amido e fibre zucchero
	Misure speciali	<ul style="list-style-type: none"> latte e prodotti lattiero-caseari olio d'oliva ed olive da tavola tabacco apicoltura bachicoltura

Fonte: Frascarelli (2008).

all'ammasso privato consistono in incentivi allo stoccaggio da parte di imprese private, finalizzati a ridurre l'offerta del prodotto in condizioni di mercato sfavorevoli dal punto di vista dei prezzi. Si tratta di uno strumento meno garantista rispetto al sistema di prezzi istituzionali, quindi più confacente all'evoluzione della PAC, che tende a ridurre l'intervento pubblico sui mercati.

Tra gli strumenti per la regolazione del mercato interno, l'OCM unica contempla una serie di **misure speciali** e specifiche per i diversi settori produttivi.

Per le produzioni animali, ad esempio, sono previste delle misure eccezionali di sostegno al mercato che la Commissione può adottare qualora si verificassero gravi perturbazioni legate ad una perdita di fiducia del consumatore, a causa dell'esistenza di rischi per la salute pubblica o animale (ad esempio, influenza aviaria). Per le produzioni vegetali, le misure speciali sono previste nel settore dei cereali, del riso e dello zucchero: in particolare per quest'ultimo sono previste misure specifiche, come la fissazione di un prezzo minimo per la barbabietola di quota, la stipula di accordi interprofessionali, la tassa di produzione, il ritiro di zucchero dal mercato, per ottemperare agli obblighi della Comunità in ambito WTO.

Altre misure speciali che la Commissione può adottare riguardano una serie di iniziative per facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato: misure dirette a migliorare la qualità; misure dirette a promuovere una migliore organizzazione della produzione, della trasformazione e della commercializzazione; misure intese ad agevolare l'accertamento dell'andamento dei prezzi sul mercato; misure intese a consentire l'elaborazione di previsioni a breve e a lungo termine tramite la conoscenza dei mezzi di produzione impiegati.

Un altro elemento estremamente interessante riguarda i **regimi di contenimento della produzione**, uno degli strumenti di politica agraria più adottati dall'Unione Europea dal 1984 in poi. Oggi tali regimi riguardano solamente tre settori, il latte e lo zucchero, tramite un sistema di quote di produzione, e il vino tramite un sistema di diritti di impianto, ma anche in questi casi sono in progressivo smantellamento.

Per tali settori l'OCM unica contiene tutte le norme relative alla gestione delle quote zucchero (ripartizione tra le imprese produttrici di zucchero, superamento della quota, riporto dello zucchero eccedente, prelievo sulle eccedenze) e del latte (ripartizione delle quote nazionali ed individuali, assegnazione di quote provenienti dalla riserva nazionale, cessioni temporanee e trasferimenti delle quote, prelievo sulle eccedenze ecc.), nonché della gestione del potenziale viticolo (estirpazioni, diritti di reimpianto ecc.).

L'OCM unica prevede misure speciali per ogni comparto

Il sistema delle quote in futuro sarà eliminato

L'OCM unica include aiuti alla trasformazione

Altro strumento di regolazione del mercato interno è quello dei **regimi di aiuto**. In questo ambito sono presenti aiuti alla trasformazione in due settori dell'agricoltura:

- i foraggi essiccati, in cui è previsto un aiuto di 33 euro/ton;
- il lino da fibra, in cui è previsto un importo di 200 euro/ton di fibre lunghe di lino.

Nell'ambito dei regimi di aiuto è inoltre prevista una serie di **misure speciali** per alcuni settori produttivi: aiuto per il latte scremato in polvere usato nell'alimentazione degli animali oppure trasformato in caseina, aiuto per la distribuzione di prodotti lattiero-caseari agli allievi delle scuole, aiuti alle organizzazioni di operatori nel settore dell'olio di oliva per programmi di miglioramento della qualità della produzione, fondo comunitario del tabacco, misure a favore di programmi per l'apicoltura, aiuti a favore dei bachicoltori.

Si incoraggiano le organizzazioni di produttori

Nell'ambito degli strumenti per la gestione del mercato interno sono presenti anche norme relative agli **interventi indiretti**, volti a concentrare l'offerta e a migliorare il rapporto fra produttori e primi acquirenti. Lo strumento per raggiungere tale finalità è quello della promozione delle organizzazioni dei produttori e delle organizzazioni interprofessionali, regolamentate nell'ambito dell'OCM unica nei settori del luppolo, dell'olio di oliva, del tabacco e della bachicoltura.

Gli interventi a favore dell'adeguamento dell'offerta, tramite le organizzazioni dei produttori, sono presenti anche nel settore degli ortofrutticoli freschi.

Sul fronte della regolazione degli scambi con paesi terzi, le misure presenti nell'OCM unica riguardano essenzialmente il controllo delle importazioni dell'UE e il sostegno alle esportazioni verso l'esterno.

Nei limiti sanciti dal WTO, esistono dazi e restituzioni

Per quanto riguarda le importazioni, la Commissione può subordinarle alla presentazione di un titolo all'importazione per la quasi totalità dei settori: cereali, riso, zucchero, sementi, olio d'oliva e olive da tavola, lino e canapa, banane, piante vive e prodotti della floricoltura, carni bovine, latte e prodotti lattiero-caseari, carni suine, carni ovine e caprine, uova, pollame, alcool etilico di origine agricola.

I prodotti regolamentati dall'OCM sono assoggettati ai **dazi all'importazione** della tariffa doganale comune e ai contingenti tariffari d'importazione previsti dagli accordi internazionali.

Anche le esportazioni possono essere subordinate – se la Commissione lo stabilisce – alla presentazione di un titolo all'esportazione per i seguenti prodotti: cereali, riso, zucchero, olio d'oliva e olive da tavola, carni bovine, latte e prodotti lattiero-caseari, carni suine, carni ovine e caprine, uova, pollame e alcool etilico di origine agricola.

Il sostegno alle esportazioni viene effettuato attraverso **restituzioni**, che interessano solamente alcuni prodotti: cereali, riso, zucchero, carni bovine,

latte e prodotti lattiero-caseari, carni suine, uova e pollame. Le restituzioni alle esportazioni sono fissate dalla Commissione, tenendo conto della situazione del mercato mondiale e degli obblighi che scaturiscono dagli accordi in sede WTO.

Anche le norme sugli scambi con i paesi terzi hanno assunto, negli ultimi anni, una rilevanza inferiore rispetto al passato, sia per l'evoluzione dei mercati che per effetto degli impegni assunti in sede WTO. Ad esempio, i dazi all'importazione dei cereali sono stati azzerati, alla luce del nuovo contesto di prezzi alti che ha caratterizzato il mercato dei cereali nell'ultimo semestre del 2007. Anche per le restituzioni all'esportazione vi è l'impegno dell'Unione Europea in sede WTO alla loro totale soppressione entro il 2013.

8. L'articolazione della PAC

L'OCM unica rappresenta solamente un passo – seppure il più importante – del processo di semplificazione che ha profondamente segnato anche tutti gli altri elementi della normativa agricola comunitaria.

La riforma del 2003 aveva riunito in un unico quadro giuridico il sistema dei pagamenti diretti.

Le prospettive finanziarie 2007-13, hanno unificato in un testo unico le norme per il finanziamento di entrambi i pilastri della PAC.

Il 1° gennaio 2007 è andato “in soffitta” il vecchio Fondo per il finanziamento della PAC, il FEOPA. Al suo posto, sono stati creati due nuovi fondi:

Eliminato il FEOPA

- il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia);
- il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

La suddivisione è stata ritenuta opportuna per garantire trattamenti differenziati per i diversi obiettivi della PAC. Tuttavia, il FEAGA e il FEASR applicano per quanto possibile le stesse norme, per esempio in materia di attribuzioni degli organismi pagatori e di procedura di liquidazione dei conti; è agevolato anche l'iter per il trattamento delle irregolarità.

Il FEAGA finanzia gli interventi di mercato (restituzioni all'esportazione, interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, pagamenti diretti agli agricoltori), le azioni veterinarie, la promozione dei prodotti agricoli, le misure adottate per garantire la conservazione, caratterizzazione, raccolta ed utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura, la creazione e il mantenimento dei sistemi d'informazione contabile agricola, i sistemi di indagini agricole.

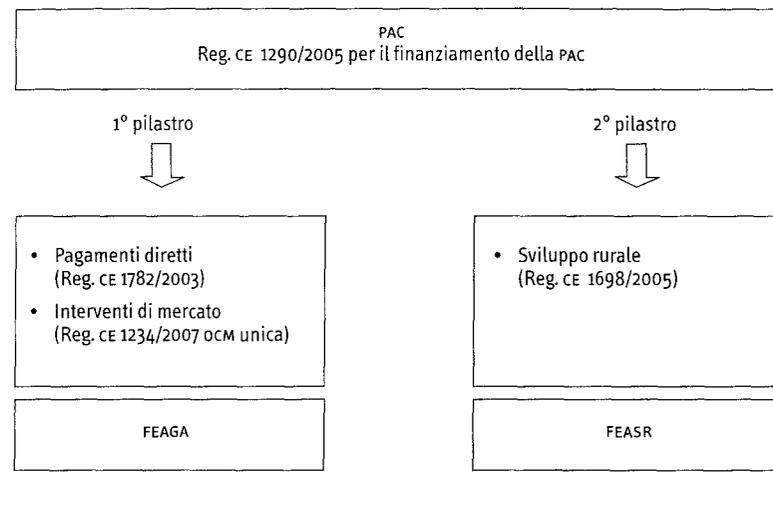
Il FEAGA finanzia la politica di mercato

Il FEASR è stato realizzato per erogare da un unico fondo i finanziamenti di tutte le misure destinate al secondo pilastro della PAC e finanzia i PSR in gestione condivisa con gli Stati membri.

Il FEASR finanzia lo sviluppo rurale

Dopo le ultime riforme della PAC ed in particolare dopo la creazione del-

FIGURA 1 PAC: due pilastri e quattro regolamenti



l'OCM unica, l'architettura giuridica della PAC si è considerevolmente semplificata, riducendosi ad un edificio che si regge su due pilastri e su quattro regolamenti del Consiglio (fig. 1).

Il primo pilastro si occupa di due temi:

1. gli interventi di mercato, che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli;
2. i pagamenti diretti agli agricoltori.

Il secondo pilastro promuove lo sviluppo rurale.

Il primo regolamento riguarda il finanziamento della PAC (Reg. CE 1290/2005) e stabilisce le norme per il funzionamento dei due fondi agricoli: il FEAGA e il FEASR.

Il secondo regolamento è quello dell'OCM unica (Reg. CE 1234/2007) che stabilisce le norme per gli interventi di mercato.

Il terzo regolamento riguarda i pagamenti diretti (Reg. CE 1782/2003) e stabilisce le norme per tutti i pagamenti accoppiati e disaccoppiati della PAC.

Il quarto regolamento è quello dello sviluppo rurale (Reg. CE 1698/2005), che detta le regole per il secondo pilastro della PAC e per la programmazione e gestione dei Programmi di sviluppo rurale (Frascarelli, 2007).

Questa articolazione, emersa dalle ultime riforme, non deve essere considerata un quadro statico, ma un passaggio verso ulteriori cambiamenti, che porteranno con le future riforme allo smantellamento totale della vecchia PAC e all'eliminazione di tutti gli interventi pubblici sui mercati agricoli: quote, *set aside*, aiuti accoppiati, ammassi, distillazioni, aiuti alla trasforma-

zione, restituzioni all'esportazione e così via. Si tratta di eliminare gli ultimi strumenti di politica agraria legati alle logiche del passato, non più sostenibili nell'era della globalizzazione.

Le riforme sono inevitabili e doverose per guardare al futuro e per salvaguardare la PAC nel lungo periodo. Non è solamente la politica a cambiare: è tutto il contesto socioeconomico in cui opera l'agricoltura che cambia. Su questo fronte, oggi si aprono nuove sfide ed opportunità per l'agricoltura: dall'aumento della domanda alimentare al ruolo nel contrasto ai cambiamenti climatici, dalla produzione di energia al mantenimento e sviluppo delle zone rurali.

Se lo scenario cambia, la PAC non può rimanere legata alle vecchie logiche. Essa deve continuamente rispondere ed assecondare il ruolo dell'agricoltura in una economia sempre più globalizzata e in un'Unione Europea sempre più ampia.

In questo capitolo

- Le condizioni postbelliche spinsero gli Stati europei ad aggregarsi; l'agricoltura fu scelta come il settore attraverso cui realizzare tale processo e gli fu dedicata una politica molto protezionista.
- La Politica agricola comune, basata sul sostegno dei prezzi, è rimasta invariata per molti anni, raggiungendo importanti obiettivi quantitativi, ma producendo anche effetti collaterali sull'ambiente e sulle casse della Comunità europea.
- Nel 1992 la PAC inizia il suo processo di rinnovamento: in pochi anni si susseguono le riforme MacSharry, Agenda 2000 e Fischler.
- Con la riforma Fischler si introduce il disaccoppiamento totale fra produzione e sostegno comunitario, che viene vincolato ad alcuni parametri ambientali (condizionalità).
- Nel 2008 l'Organizzazione comune di mercato unica ingloba le 21 Organizzazioni comuni di mercato precedenti, semplificando le procedure amministrative, ma la PAC è sempre un "cantier aperto" che, per adeguarsi alle mutevoli esigenze collettive, viene costantemente sottoposta a delle correzioni, come quelle introdotte dal cosiddetto "Controllo dello stato di salute".