

## **6. La Politica agricola comune e lo Sviluppo rurale nella programmazione 2014-2020 – Seminario del 24 gennaio 2014, Roma.**

*Intervento di Massimiliano Benelli<sup>1</sup>.*

Il 20 dicembre 2013, sulla GUUE, sono stati pubblicati i Regolamenti che disciplineranno la Politica Agricola Comune per il periodo 2014-2020.

Dopo più di tre anni dalla presentazione da parte della Commissione europea della comunicazione “La PAC verso il 2020”, avvenuta il 18 novembre 2010, si è concluso un negoziato complesso, caratterizzato - in attuazione del Trattato di Lisbona (articolo 294 del TFUE) - dall'intervento del Parlamento europeo per la prima volta come co-legislatore nel settore agricoltura.

Un negoziato rivelatosi particolarmente impegnativo, sia per lo stretto collegamento con quello relativo alla approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, con il quale sono state stabilite le risorse poste a disposizione per l'attuazione delle singole politiche ed iniziative comunitarie, sia per la procedura – come prima detto, inedita in materia di politica agricola – di codecisione con il PE, sia, infine, per la ricerca di un equilibrio soddisfacente tra i 27 Stati Membri. Un negoziato dunque che ha richiesto tempi tali da dover far rinviare l'entrata in vigore del regolamento sui pagamenti diretti (e di alcune parte del regolamento sull'OCM unica) al 2015, circostanza, questa che ha reso necessaria l'adozione di un regolamento transitorio per evitare il blocco degli aiuti nel 2014.

Le scelte operate e tradotte in atti normativi, interessano tutta l'area riconducibile all'intervento della Politica Agricola Comune (Pagamenti diretti, OCM UNICA, Sviluppo rurale) e rappresentano, per questo, un'occasione utile per richiamare il processo evolutivo che ha contraddistinto nel tempo la PAC, quale utile premessa introduttiva alle novità introdotte per il periodo 2014-2020 e con l'impegno di offrire uno strumento auspicabilmente utile per rispondere alla domanda di come si collochi in tale contesto l'agricoltura italiana e se le risposte date dalla nuova PAC, corrispondano, sia pur nell'ambito europeo, alle caratteristiche ed alle tendenze dell'agricoltura italiana.

La Politica Agricola Comune è stata oggetto di un continuo processo riformatore che ne ha progressivamente mutato la struttura e le caratteristiche, senza tuttavia abbandonare l'obiettivo principale della remunerazione del lavoro in agricoltura.

Occorre sottolineare come la PAC abbia costituito la prima politica di unificazione dell'Europa. Altre se ne sono aggiunte, ma il ruolo della PAC resta fondamentale, nonostante la progressiva riduzione dell'incidenza delle risorse comunitarie destinate all'agricoltura rispetto al PIL europeo. La disponibilità e la qualità dei prodotti, il mantenimento e la salvaguardia dell'ambiente e dei territori, il contributo alla lotta contro il cambiamento climatico rappresentano alcune delle sfide contemporanee che hanno sollecitato una ulteriore ridefinizione degli obiettivi da perseguire riformando nuovamente la struttura della PAC, ponendo al centro l'ambiente, l'agricoltore ed il consumatore. In breve, si richiamano le principali tappe.

### **1. Origini e finalità: l'articolo 39 del Trattato di Roma (1957).**

---

<sup>1</sup> A cura di Massimiliano Benelli, già Esperto regionale in materia di Agricoltura presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea. Le opinioni espresse sono quelle personali del relatore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

La decisione dei Paesi fondatori della Comunità europea di trasferire parte della rispettiva sovranità nel settore agricolo ad un Organismo comune ha trovato la sua prima statuizione nel Trattato di Roma del 1957, entrato in vigore, come è noto, il 1° gennaio 1958. Una decisione che perseguiva un duplice obiettivo: quello di tentare di rispondere alle esigenze di sicurezza agro-alimentare e di superamento dell’arretratezza delle produzioni agricole che il secondo dopoguerra sollecitava ai Paesi dell’Europa occidentale e, nel contempo, individuare uno strumento straordinario per promuovere e concretizzare il percorso di unificazione europea.

Come è noto, il Trattato trae origine dal lavoro compiuto dal Comitato intergovernativo presieduto da P.H. Spaak a cui la riunione interministeriale dei sei Stati membri della CECA, svoltasi a Messina nel 1955, aveva affidato il compito di redigere un rapporto sulla possibilità di pervenire ad un’unione economica generale e ad un’unione nell’ambito nucleare.

In particolare, il rapporto Spaak si poneva l’obiettivo di addivenire ad un’integrazione europea in vari settori<sup>2</sup> (e non ad una unione politica, come il mandato conferito dalla Conferenza, prevedeva). In questo contesto, il rapporto analizzava le caratteristiche del settore agricolo, rilevando come questo si caratterizzasse per una parcellizzazione delle aziende (prevalentemente aziende familiari), sulle difficoltà di mercato conseguenti sia alle differenze climatiche, sia alla rigidità della domanda e su una offerta agricola instabile. Sulla base di tali conclusioni, il rapporto definiva alcuni obiettivi, in sintesi riassumibili nella necessità di interventi finalizzati alla stabilizzazione dei mercati, nella sicurezza dell’offerta dei prodotti agro-alimentari, un sostegno finalizzato sia al mantenimento di livelli di reddito adeguati per le imprese agricole che all’ammodernamento delle strutture produttive.

Con il Trattato, non solo nasce ufficialmente la Politica Agricola Comune, prima vera politica comune della Comunità, ma soprattutto la politica di punta del processo di integrazione europea.

Il Trattato dedica tutti i 10 articoli (dal 38 al 47) del Titolo II all’agricoltura, evidenziando come questa ed il commercio dei prodotti agricoli faccia parte del mercato comune (articolo 38) il cui funzionamento e sviluppo devono essere accompagnati dall’instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri (articolo 38, 4° comma).

In particolare l’articolo 39 precisa le finalità della politica agricola comune, individuandole:

- nell’incremento della produttività agricola;
- nello sviluppo del progresso tecnico;
- nell’assicurare un tenore di vita equo alla popolazione tramite il miglioramento del reddito individuale;
- nella stabilizzazione dei mercati;
- nel garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

Appare evidente come una politica comune nel settore agricolo si sia resa necessaria prima per sviluppare, poi per mantenere il mercato unico in questo settore. In questo senso, si può affermare

---

<sup>2</sup> Il rapporto Spaak, presentato il 29 maggio 1956 a Venezia nel corso della Conferenza dei Ministri degli Esteri, si articolava in tre parti: mercato comune, energia nucleare, settori che richiedono interventi (trasporti e telecomunicazioni). Con il rapporto veniva proposta la costituzione di due comunità: una per l’energia nucleare, l’altra economica con la finalità di realizzare, partendo da una politica commerciale comune, progressivamente un mercato unico.

che la PAC ha corrisposto a due obiettivi, di cui uno conseguente al secondo, lo sviluppo dell'agricoltura europea in un contesto di mercato unico e il rafforzamento del processo di integrazione.

L'originaria impostazione definita dal Trattato è stata sempre riconfermata. Ancora oggi il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dedica – al Titolo III – gli articoli dal 38 al 44, precisandone missione (l'Unione definisce ed attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca e il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati all'instaurazione di una politica agricola comune) ed obiettivi specifici (incrementare la produttività, miglioramento del reddito, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori).

## **2. Le principali tappe evolutive.**

Dopo il Trattato di Roma (1957), sono molteplici le modifiche introdotte alla PAC nel corso degli anni successivi. Modifiche che conseguono non solo ad una volontà politica di cambiamento, ma al mutamento delle originarie condizioni socio – economiche che ne avevano caratterizzato l'impostazione iniziale (assicurare la disponibilità delle produzioni agroalimentari rese particolarmente deboli a seguito del conflitto mondiale, ridurre la dipendenza alimentare degli Stati membri) e che, cronologicamente, si possono schematicamente così riassumere :

- 1968 Secondo Piano Mansholt.
- 1992 Riforma Mac Sharry.
- 2000 Agenda 2000.
- 2003 Riforma Fischler.
- 2009 Health Check.
- 2014 PAC 2014-2020 (Europa 2020).

In estrema sintesi, si può affermare che l'evoluzione che ha contraddistinto la PAC, pur corrispondendo alle disposizioni dei Trattati, ha teso a modificare le modalità e caratteristiche attuative, andando ad incidere significativamente nella definizione degli obiettivi specifici da perseguire.

In particolare, si può rilevare una PAC “storica” (la prima PAC, sostanzialmente fino alla riforma Mac Sharry del 1992), il cui obiettivo coincideva con il sostenimento del reddito degli agricoltori, che costituivano così i beneficiari finali; sostenimento affidato sostanzialmente alla corresponsione di aiuti c.d. “accoppiati”, cioè strettamente connessi (appunto “accoppiati”) alle quantità prodotte. Questa impostazione, mostrò nel tempo alcuni limiti che indussero ad introdurre adeguati cambiamenti, in particolare avviando in maniera progressiva il disaccoppiamento degli aiuti rispetto alle quantità prodotte.

L'aiuto accoppiato, seppur abbia corrisposto all'originaria esigenza di sostenere il reddito degli agricoltori, costituendo al tempo stesso una sorta di incentivo alla coltivazione, funzionale al perseguimento dell'obiettivo generale di riduzione della dipendenza agroalimentare dell'epoca, non consentiva di orientare le produzioni rispetto alle richieste del mercato, in quanto gli aiuti venivano concessi indipendentemente dall'assorbimento delle produzioni. La conseguenza fu, come è noto, la formazione di eccedenze i cui costi apparvero all'opinione pubblica non sostenibili.

Con il cambiamento introdotto dalla riforma Mac Sharry e progressivamente sviluppatosi, gli aiuti, gradualmente disaccoppiati dalla produzione, vennero finalizzati al perseguimento di obiettivi di carattere più generale: qualità e sicurezza degli alimenti e sostenibilità ambientale perseguiti mediante prodotti certificati e controllati (qualità delle produzioni agroalimentari), attuazione di pratiche sostenibili e di servizi utili al territorio. In definitiva, come è stato osservato, i beneficiari della PAC non saranno più esclusivamente gli agricoltori, ma l'insieme della popolazione dell'Unione europea.

Con la riforma Fischler del 2003, l'orientamento sopra richiamato sarà ulteriormente sviluppato e la PAC sarà caratterizzata dall'introduzione dell'eco-condizionalità, del disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione e dall'introduzione del principio della modulazione (trasferimento programmato di risorse dal I al II Pilastro). Questa impostazione determinerà importanti e sostanziali cambiamenti per:

- i modelli di produzione agricola;
- i metodi di gestione del territorio;
- le condizioni socio-economiche delle zone rurali.

Dopo la riforma Fischler – originariamente nata come verifica dello stato di attuazione della PAC definita da *Agenda 2000* e non come una vera e propria riforma che, invece, ebbe effettivamente luogo - fu la volta di un'ulteriore *revisione di medio termine* sullo “stato di salute della PAC” (*Health Check*) – avviata nel novembre 2007 e conclusasi il 20 novembre 2008 con un compromesso finale del Consiglio - con la quale vennero introdotte importanti modifiche e, soprattutto, vennero prefigurati alcuni orientamenti che costituiranno aspetti caratteristici della PAC 2014-2020. La Commissione europea, infatti, con la comunicazione posta alla base dell'iniziativa di revisione, formulava sostanzialmente tre quesiti :

1. *“Come rendere il regime di pagamento unico più efficace, efficiente e semplice?”*
2. *“Come fare in modo che gli strumenti di sostegno del mercato, originariamente concepiti per una Comunità di sei Stati membri, siano ancora validi nell'Ue a ventisette e in un mondo sempre più globalizzato?”*
3. *“Come affrontare le nuove sfide, dai cambiamenti climatici allo sviluppo dei biocarburanti e alla gestione delle risorse idriche, nonché quelle preesistenti come la biodiversità, assumendo nuovi rischi e nuove opportunità?”<sup>3</sup>.*

In particolare, oltre alla riconferma del sistema dei pagamenti disaccoppiati, si assiste dunque all'introduzione di tematiche ecologiche che caratterizzeranno l'impostazione delle proposte per la PAC 2014-2020.

L'*Health Check*, si caratterizzerà per l'introduzione di alcune modifiche inerenti la modulazione, le misure di mercato, le quote latte e la regionalizzazione. Il negoziato si concluderà con una dichiarazione Commissione/Consiglio sul diverso livello dei pagamenti diretti nei diversi Stati Membri. Questa dichiarazione, che costituirà riferimento per la concreta definizione del sistema

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in preparazione alla “Valutazione dello stato di salute” della PAC riformata COM (2007) 722 def. del 20/11/2007.

regime dei pagamenti diretti, corrisponde alle sollecitazioni mosse dai nuovi Stati membri allo scopo di avviare un processo di superamento del sistema dei pagamenti basato sul criterio “storico” (introdotto a seguito dell’applicazione del sistema del disaccoppiamento), sostituendolo con un altro più equo in grado di ridurre la differenza del valore degli aiuti erogati per ettaro.

Con l’*Health Check*, come accennato, sono state inoltre identificate le c.d. “nuove sfide”:

- a) Cambiamenti climatici;
- b) Energie rinnovabili;
- c) Gestione delle risorse idriche;
- d) Biodiversità;
- e) Misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario;
- f) Innovazione connessa alle priorità di cui alle lettere a), b), c) e d).

Gli obiettivi definiti a conclusione dell’*Health Check* sono stati: il consolidamento dell’impostazione data alla PAC nel 2003 (riforma Fischler) e la prefigurazione delle opzioni per le politiche del futuro (PAC post 2013), rappresentando, così, non solo una verifica ed un adeguamento tecnico della riforma «Fischler», ma soprattutto un’occasione per riflettere in generale sul futuro della Politica Agricola Comune e, in particolare sulla politica di Sviluppo rurale, sul ruolo dell’agricoltura e dell’impresa agricola, sul sistema di «governance».

### **3. La PAC 2014-2020.**

A seguito del dibattito e sulla base degli orientamenti emersi con l’*Health Check* la Commissione europea, mentre cresceva il dibattito ed il confronto con gli Stati membri, ha avviato dall’aprile 2010 alcune iniziative volte ad acquisire l’opinione dei cittadini europei in merito allo scopo ed alle caratteristiche della PAC. Lo stesso Parlamento europeo che, come si avrà modo di sottolineare più avanti, svolgerà per la prima volta su questa materia il ruolo di co-legislatore, l’8 luglio 2010 approvava la “Risoluzione sul futuro della politica agricola comune post 2013” (rel. On. Lyon).

Le linee direttrici principali su cui si atterrerà la Commissione europea nell’elaborazione delle proposte di riforma, sono coerenti con le conclusioni dell’*Health Check* e corrispondono agli orientamenti dei cittadini europei rilevati dagli specifici sondaggi resi pubblici da Eurobarometro e da cui, in estrema sintesi, emergono gli aspetti ritenuti – dai campioni esaminati – prioritari per la definizione della nuova PAC: protezione dell’ambiente, lotta al cambiamento climatico, alimenti sicuri e di qualità, salvaguardia del livello di vita degli agricoltori. In un sondaggio del marzo 2010, emergono le seguenti priorità generali: protezione dell’ambiente (65%), approvvigionamento alimentare (53%) e sicurezza e qualità alimentari (51%).

Il 18 novembre 2010, finalmente la Commissione europea ha presentato la comunicazione “*La PAC verso il 2020*”, segnando formalmente l’inizio del procedimento approvativo - che si concluderà nel dicembre 2013 con l’approvazione dei nuovi regolamenti - e, nel contempo, l’avvio ufficiale del confronto negoziale sulle proposte di riforma.

La comunicazione, coerente con la comunicazione *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* – presentata il 3 marzo 2010 ed adottata dal Consiglio Europeo il 16 giugno successivo - può considerarsi l’atto di riferimento di base per tutte le politiche comunitarie che interesseranno il periodo 2014-2020 in quanto contiene i principali indirizzi, le priorità e le linee di azione che la Commissione propone anche per la nuova PAC, in particolare individuando tre obiettivi principali:

- *produzione alimentare efficiente* (reddito agricolo, competitività, disponibilità e qualità degli alimenti);
- *gestione sostenibile delle risorse naturali e contrasto al cambiamento climatico* (offerta di beni pubblici ambientali, mitigazione cambiamento climatico, crescita ecocompatibile);
- *sviluppo territoriale equilibrato* (miglioramento e diversificazione dell’economia rurale, ecc.).

Le proposte elaborate dalla Commissione europea, dunque, tengono conto prioritariamente delle preoccupazioni collegate alla tutela dell’ambiente e delle risorse naturali, così come quelle derivanti, direttamente o indirettamente, dalla crisi economico-finanziaria. Preoccupazioni che si traducono in sfide su diversi piani: economico, ambientale e territoriale.

Successivamente, il 12 ottobre 2011, la Commissione, sulla base dei risultati del dibattito aperto a seguito della comunicazione presentata quasi un anno prima, ha adottato sette proposte di regolamento che costituiranno il c.d. “pacchetto PAC”:

- Pagamenti diretti.
- Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (OCM unica).
- Finanziamento, gestione e monitoraggio PAC.
- Sviluppo rurale.
- Misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connesse all’OCM.
- Pagamenti diretti 2013.
- Modifiche al regime di pagamento unico e il sostegno a favore dei viticoltori.

Il negoziato che ne è seguito si è rivelato in generale particolarmente impegnativo, soprattutto in considerazione di tre elementi:

- Il parallelo svolgimento del negoziato relativo al Quadro Finanziario Pluriennale, la cui mancata definizione, al momento della presentazione del pacchetto PAC, ha comportato l’avvio del confronto senza conoscere le risorse destinate dall’Unione all’attuazione di questa politica.
- L’oggettiva complessità derivante dalla ricerca di un compromesso politico tra i 27 Stati membri.
- L’applicazione a livello comunitario anche alla materia agricoltura della procedura legislativa ordinaria stabilita dall’articolo 294 del TFUE, in virtù della quale il Parlamento Europeo esercita un ruolo di co-legislatore insieme al Consiglio.



La complessità degli argomenti in discussione come, ad esempio l’attuazione della *convergenza*, la *regionalizzazione*, la definizione di *agricoltore attivo*, il *greening*, lo svolgimento in parallelo del negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale, la difficile ricerca del compromesso politico tra gli Stati Membri e tra Consiglio/Parlamento europeo e Commissione, hanno di fatto ritardato il procedimento attuativo, facendo slittare di un anno l’entrata in vigore di alcune parti della Riforma, in particolare alcune di quelle relative ai pagamenti diretti, rendendo pertanto necessaria l’adozione di uno specifico regolamento (Reg. n. 1310/2013) per evitare soluzioni di continuità in particolare nell’erogazione degli aiuti. Ad aumentare la complessità negoziale ha contribuito, inoltre, la riconduzione di alcuni temi attinenti alla PAC al negoziato sul QFP di competenza del Consiglio europeo, estromettendoli, conseguentemente, dal negoziato agricolo. In particolare, questo trasferimento di competenze ha riguardato :

- Modello per la redistribuzione degli aiuti diretti e della convergenza tra gli Stati membri.
- Capping del sostegno alle aziende agricole di grandi dimensioni.
- Peso della componente ecologica dei pagamenti diretti.
- Flessibilità tra i pilastri.
- Criteri per la distribuzione del sostegno allo sviluppo rurale.
- Tasso di cofinanziamento per il sostegno allo sviluppo rurale.
- Regole di disciplina finanziaria.

### 3.1 – Le risorse finanziarie.

Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 stabilisce l’ammontare delle risorse destinate per l’intero periodo di riferimento alle diverse politiche ed iniziative comunitarie. Per la prima volta, il QFP 2014-2020 presenta un totale delle risorse inferiore a quelle disponibili nel periodo precedente (- 33,6 MLD corrispondenti a -3,4% / stanz. impegni)

Il budget europeo per il periodo di programmazione 2014 – 2020 destinato alla PAC è di circa 363 miliardi: 278 miliardi per il primo pilastro, 85 miliardi per il secondo.

L’Italia riceverà circa 41,5 miliardi di euro così ripartiti :

- ca. 27 miliardi per i pagamenti diretti (- 6,3%),
- ca. 4 miliardi per l’OCM vino e l’OCM ortofrutta,
- ca. 10,5 miliardi per lo sviluppo rurale (migliora rispetto alla dotazione 8,895 MLD del precedente periodo 2007-2013).

Complessivamente migliora il saldo netto italiano di circa 700 ML (da -4,5 MLD a -3,8 MLD).

Infine, per quanto riguarda la distribuzione in percentuale delle risorse PAC in Italia, si rileva la seguente situazione:

- Pagamenti diretti: 64%
- Misure di mercato: 11%
- Sviluppo Rurale: 25%

Se tuttavia consideriamo il cofinanziamento nazionale per lo Sviluppo rurale abbiamo:

- Pagamenti diretti: 51%
- Misure di mercato: 9%
- Sviluppo rurale: 40%

### 3.2. Le competenze attribuite agli Stati Membri.

Alcuni osservatori hanno segnalato come la nuova PAC comporti quasi una rinazionalizzazione di questa politica e ciò in considerazione dell'ampio numero di scelte attuative attribuite – soprattutto nel quadro dei pagamenti diretti - alla potestà decisionale di ciascun Stato membro; scelte che devono essere comunicate alla Commissione europea entro il 1° agosto 2014. Questo aspetto, visto sotto un altro profilo, sembrerebbe corrispondere al riconoscimento delle diversità dell'agricoltura europea, così come si presentano nei diversi Stati e Regioni. Diversità considerate sotto molteplici aspetti (territoriali, climatici, ambientali, ecc.) da cui discende la necessità di “modellare” in base a queste caratteristiche parte delle scelte attuative. La completa attuazione della nuova PAC si avrà, dunque, solo una volta esercitate le scelte di competenza dei singoli Stati Membri. In tale contesto, allo scopo di rilevare l'effettiva tenuta del rinnovato impianto normativo comunitario, occorrerà verificare, tra gli altri aspetti, come e se le scelte assunte autonomamente dai singoli Stati e, quindi, le materie attribuite alla loro competenza decisionale, determinino conseguenze che alterino il sistema della concorrenza tra territori ed aziende.

Tra le numerose competenze attuative attribuite ai singoli Stati membri (Reg. 1307/2013), a titolo di esempio, si evidenziano :

- Articolo 9 - Agricoltore in attività – integrazione della lista.
- Articolo 10 – Requisiti minimi per beneficiare dei pagamenti diretti.
- Articolo 11 – Riduzione dei pagamenti per la parte di aiuti diretti superiori a 150.000 Euro.
- Articolo 14 – Flessibilità tra i due Pilastri (trasferimento di fondi dal I al II Pilastro e viceversa in misura non superiore - per l'Italia – al 15 % del massimale nazionale annuo.
- Articoli 22, 23, 24, 25, 26, 28 – Decisioni in ordine al regime di pagamento di base.
- Articolo 41 – Decisioni in ordine alla concessione del pagamento redistributivo.
- Articolo 45 (*Greening*) – Decisioni in ordine ai prati permanenti e ad altre zone sensibili.
- Articolo 46 – Decisioni in ordine alle aree di interesse ecologico.
- Articolo 48 – Facoltà di concedere un pagamento per le zone soggette a vincoli naturali.
- Articolo 50 – Decisioni in ordine al pagamento a favore dei giovani agricoltori.
- Articolo 52 – Facoltà di concedere aiuti accoppiati ad alcune produzioni.
- Articolo 61 – Facoltà di decidere un regime a favore dei piccoli agricoltori.

### 3.3. I temi principali.



Come sopra detto, l’architettura giuridica della PAC 2014-2020, adottata e presentata dalla Commissione europea, si articola in ben 7 regolamenti per quasi 800 pagine. I temi principali si ritrovano, tuttavia, in quattro regolamenti:

- Reg. 1305/2013 sviluppo rurale.
- Reg. 1306/2013 orizzontale (finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC).
- Reg. 1307/2013 pagamenti diretti.
- Reg. 1308/2013 OCM unica.

La nuova PAC, disciplinata dai quattro Regolamenti sopra precisati, riconferma dunque l’organizzazione in due Pilastri (I Pilastro Mercati e pagamenti diretti – OCM Unica, II Pilastro Sviluppo rurale) e due Fondi (FEAGA Fondo Europeo Agricolo di Garanzia e FEASR Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale).

In merito ai temi oggetto di disciplina regolamentare, si è incentrata ogni discussione, sia in Consiglio che in Parlamento, soprattutto a livello della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale (COMAGRI) presieduta dal Prof. Paolo De Castro. Discussioni e confronti volti alla ricerca di soluzioni il più possibile condivise formalmente tenutesi nei c.d. triloghi (riunioni tra Consiglio, Parlamento e Commissione europea).

### 3.3.1. Primo Pilastro – Mercati e Pagamenti diretti.

Su tutti questi argomenti, l’Italia ha presentato proposte ed osservazioni che hanno concorso ad introdurre elementi di riequilibrio rispetto ad un disegno che inizialmente rischiava di penalizzare in particolare le colture italiane e, più in generale, mediterranee.

Particolarmente intenso si è manifestato il confronto sugli aspetti innovativi del I Pilastro, in particolare ricompresi nella nuova disciplina dei pagamenti diretti – che sostituiscono il sistema del pagamento unico aziendale che, per l’Italia, ricomprendeva i pagamenti determinati secondo il criterio storico. Gli argomenti introdotti dalla proposta della Commissione sono molteplici e riguardano i seguenti temi:

- La convergenza dei pagamenti diretti tra Stati membri.
- Convergenza interna.
- Nuovo regime pagamento di base.
- Riduzione pagamenti per grandi aziende (*capping*).
- Greening.
- Agricoltore attivo.
- Giovani agricoltori.
- Piccoli agricoltori.
- Flessibilità tra pilastri.

- Sostegno accoppiato.
- Aree con vincoli naturali e svantaggiate.
- Pagamento supplementare primi ettari.

Tra tutti gli argomenti dibattuti nell’ambito dei pagamenti diretti, si evidenziano i seguenti, in quanto sicuramente caratterizzanti la nuova PAC: processo di convergenza tra Stati membri, *greening* e agricoltore attivo.

#### 3.3.1.1 – Processo di convergenza tra Stati membri e all’interno dei singoli Stati membri.

Il tema della convergenza tra Stati membri - sicuramente uno tra i più dibattuti - definito nel contesto del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, si colloca nell’ambito della definizione del sistema dei pagamenti diretti che sostituisce quello del pagamento unico aziendale (introdotto dalla riforma Fischler) e, soprattutto, tende ad azzerare la determinazione dell’ammontare degli aiuti basata sul c.d. metodo storico (in vigore in Italia). In sintesi, la proposta, rivolta a quei Paesi che erogano pagamenti inferiori al 90% della media dei pagamenti UE-27, tende a ridurre di 1/3 il divario esistente tra la situazione attuale del singolo Paese sotto media e il 90% della media comunitaria. Le risorse necessarie per effettuare la compensazione sono poste a carico degli Stati membri il cui valore degli aiuti per ettaro risulta superiore alla media (come l’Italia). Pur partendo dalla condivisione del principio tendente a corrispondere aiuti analoghi agli agricoltori di Stati membri diversi, la modalità di attuazione di questo ha portato forti critiche anche da parte italiana. Per quanto riguarda il principio, non vi è dubbio che la previsione di un meccanismo orientato a ridurre la differenza esistente tra i diversi premi (il più alto importo unitario dell’aiuto per ettaro ammonta a 646 Euro/ha ed è erogato in Olanda, mentre il più basso assomma a 95,2 Euro/ha ed appartiene alla Lettonia. La media europea ammonta a 296,2 Euro/ha, mentre l’Italia si attesta su 433,6 Euro/ha, quindi ben al di sopra della media comunitaria, preceduta solo da Belgio Malta e Olanda) sia sostanzialmente condivisibile. Questa impostazione, nel tentativo di compiere un atto di giustizia, rischia di introdurre elementi di ingiustizia, poiché non tiene conto di altri fattori oggettivi come, in particolare, quelli connessi al costo del lavoro, agli investimenti effettuati, ecc. Se, infatti, fosse stata considerata - come sostenuto dall’Italia - la Produzione Lorda vendibile (PLV), che rappresenta la sintesi di diversi fattori economici significativi, consentendo comparazioni basate su dati oggettivi propri della realtà di ciascun Paese, la situazione sarebbe stata assai diversa. Basti pensare, infatti, che applicando questo criterio, l’Italia si colloca al 22° posto su 27 Stati membri con un ammontare del premio ricevuto su 1.000 Euro di PLV corrispondente a 94,8 Euro contro una media europea di 123,6 Euro per 1.000 Euro di PLV.

Per la convergenza interna, sostanzialmente basata su un modello simile a quello della convergenza esterna (tra Stati membri) gli Stati membri che erogano aiuti basati sui riferimenti storici (come l’Italia) sono tenuti a passare a pagamenti di base per ettaro più omogenei, utilizzando diverse opzioni. E’ stato inoltre stabilito che nel 2019 il valore minimo dei titoli non potrà essere inferiore al 60% della media nazionale.

#### 3.3.1.2. *Greening*.

Con il *Greening* la Commissione ha inteso orientare le pratiche agricole in direzione del rispetto e del miglioramento ambientale e di contrasto al cambiamento climatico. In altri termini, gli importi erogati per l’attuazione degli obblighi posti dal *greening*, corrispondono al sostegno che l’Unione assicura agli agricoltori in quanto produttori di *beni pubblici*. La proposta originaria, tuttavia, penalizzava fortemente le produzioni mediterranee, in particolare l’olivicoltura, nonché le piccole aziende. Dopo un lunghissimo dibattito, la soluzione definitiva è stata individuata nella fissazione di tre obblighi per i quali è destinato il 30% del massimale nazionale per i pagamenti diretti:

1. Obbligo della diversificazione delle colture:
  - per superfici a seminativo maggiori di 10 ha ed inferiori a 30 ha, minimo due colture,
  - per superfici maggiori di 30 ha, minimo tre colture.
2. Mantenimento prati permanenti (non arati da cinque anni).
3. 5-7% aree di interesse ecologico.

Le aziende biologiche riceveranno il pagamento senza dover assolvere ad alcun obbligo, così come sono esentate a seguito di richiesta dell’Italia, il riso e le colture permanenti. Sono altresì esonerate le aziende la cui superficie sia destinata per oltre il 75% a pascolo permanente, foraggiere o riso.

#### 3.3.1.3. Agricoltore attivo.

Per evitare erogazione degli aiuti a persone, sia fisiche che giuridiche, la cui attività agricola sia marginale e, quindi, per concentrare le risorse disponibili effettivamente su soggetti che operino prevalentemente in agricoltura, è stato introdotto il concetto di agricoltore attivo. A seguito della richiesta di attribuire al potere dei singoli Stati membri il compito esclusivo di definire l’agricoltore attivo, è stata conclusivamente definita una lista di soggetti che non possono beneficiare dei pagamenti diretti (*black list*) a meno che non dimostrino di esercitare effettivamente un’attività agricola, mentre gli Stati membri potranno integrare tale lista.

#### 3.3.2. Primo Pilastro - OCM Unica.

Le modifiche introdotte rappresentano l’evoluzione dell’impostazione avviata con la riforma Fischler. In particolare, la nuova OCM Unica, mostra un maggior orientamento al mercato, prevedendo l’organizzazione di reti di sicurezza (costituzione fondi mutualistici, assicurazioni sul raccolto per vino ed ortofrutta o sulle fitopatie – intervento pubblico e ammasso privato) per fronteggiare i diversi rischi derivanti della volatilità dei mercati e del cambiamento climatico e, nel contempo il rafforzamento del ruolo delle Organizzazioni Professionali (OP), delle Associazioni di OP (AOP) e delle Organizzazioni Interprofessionali (OIP), la previsione di contratti collettivi per fornitura da parte degli agricoltori di carne di manzo, olio di oliva, cereali, ecc.

Raccogliendo una reiterata richiesta italiana formulata in termini generali in occasione della riforma della politica comunitaria della qualità, è stata ammessa la programmazione produttiva per i prosciutti DOP e IGP, analogamente a quanto stabilito nel “pacchetto latte” per i formaggi DOP. Sempre per quanto riguarda il latte la nuova disciplina conferma il superamento delle quote-latte previsto nel 2015, così come per lo zucchero il 2017 segnerà l’abolizione del sistema delle quote.

Per quanto riguarda la vite, i diritti di impianto non saranno liberalizzati, mentre è previsto un nuovo sistema di autorizzazioni a partire dal 2016 fino al 2030.

### 3.3.3 – Regolamento c.d. orizzontale (finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC).

Il Reg. 1306/2013 disciplina sotto vari aspetti la gestione delle spese finanziate dal FEAGA e dal FEASR. In particolare, si evidenziano i seguenti:

- Riserva di crisi: ogni anno sarà disponibile una riserva di crisi d'importo pari a 400 milioni di EUR (prezzi 2011). Se l'importo non è utilizzato per una crisi l'anno successivo sarà restituito agli agricoltori sotto forma di pagamenti diretti.
- Trasparenza: gli Stati membri saranno tenuti alla piena trasparenza di tutti i beneficiari - ad eccezione delle aziende ammissibili al regime dei piccoli agricoltori.
- Monitoraggio e valutazione della PAC: entro il 2018, e in seguito ogni quattro anni, la Commissione presenterà una relazione sui risultati della PAC su tre obiettivi principali (produzione alimentare redditizia, gestione sostenibile delle risorse naturali e sviluppo territoriale equilibrato).
- Sistema dei controlli: minori controlli nelle regioni con precedenti buoni risultati, aumentati nelle regioni dove si sono evidenziati problemi.
- Sistema di consulenza aziendale: ampliato il campo d'azione per comprendere le novità introdotte dalla Riforma.
- Condizionalità: tutti i pagamenti diretti, alcuni pagamenti a favore dello sviluppo rurale e determinati pagamenti per l'attività vitivinicola continueranno a essere subordinati al rispetto di alcuni requisiti obbligatori (l'elenco è stato semplificato). La direttiva quadro sulle acque e quella sull'uso sostenibile dei pesticidi saranno inglobate nel regime della condizionalità in tempi successivi.

### 3.3.4. – Sviluppo Rurale.

La politica comunitaria per lo Sviluppo rurale presenta anch'essa numerose novità .

In primo luogo emerge l'integrazione e la complementarietà tra questa e le politiche di sviluppo regionale, fondata su regole comuni (Reg.1303/2013). In base a questo regolamento, il FEASR è ricondotto all'interno di un Quadro Strategico Comune, unitamente ai Fondi strutturali FESR e FSE ed al Fondo per la Pesca (FEAMP), che tende a tradurre in obiettivi integrati le priorità indicate nella strategia *Europa 2020* (crescita intelligente, sostenibile, inclusiva) articolate in 11 obiettivi tematici (1. Ricerca ed innovazione 2. Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) 3. Competitività delle PMI 4. Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio 5. Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi 6. Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse 7. Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete 8. Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori 9. Inclusione sociale e lotta alla povertà 10. Istruzione, competenze e apprendimento permanente 11. Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti).

Inoltre, la complementarietà tra Sviluppo rurale e Primo Pilastro, può accompagnare ed integrare i pagamenti diretti e le misure di mercato, intervenendo nei seguenti ambiti:

- *Greening*.
- Sostegno ai giovani agricoltori.
- Sostegno ai piccoli agricoltori.
- Sostegno alle aree soggette a vincoli naturali.
- Servizi di consulenza aziendale .
- Organizzazioni di produttori.

Il processo di integrazione delle risorse provenienti dai diversi fondi è concretamente attuato sulla base di raccomandazioni e priorità specificamente espresse dalla Commissione europea a ciascun Stato membro mediante uno specifico documento denominato “*Position paper*” (peraltro non previsto dai relativi regolamenti) e formalizzato mediante *l'accordo di partenariato* con il quale ogni Stato membro definisce la propria strategia di sviluppo perseguita attraverso l'uso integrato di tutti i fondi, evidenziando le priorità di intervento e fornendo precise assicurazioni in ordine all'effettivo raggiungimento degli obiettivi dichiarati (*condizionalità ex-ante*).

Nel processo sia di elaborazione dell'accordo di partenariato SM/CE, sia dei Programmi, nonché del monitoraggio e valutazione, viene rafforzata la partecipazione del partenariato economico e sociale.

Per quanto specificamente attiene la politica comunitaria per lo Sviluppo rurale 2014-2020, questa tende a perseguire complementariamente al Primo Pilastro PAC e agli obiettivi dei Fondi strutturali, tre obiettivi principali (Reg. 1305/2013 – articolo 4):

1. stimolare la competitività del settore agricolo;
2. garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
3. realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Gli obiettivi di cui sopra si articolano in sei priorità: 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo; 2) potenziare la competitività dell'agricoltura; 3) promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione del rischio nel settore agricolo; 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste; 5) incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale; 6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali, e 18 *focus area*.

I Programmi per lo sviluppo rurale non saranno più articolati per Assi e quindi dovranno perseguire gli obiettivi attraverso un uso combinato delle misure individuate ed integrate secondo le priorità.

Infine, si segnalano altri aspetti interessanti che connotano la nuova politica di Sviluppo rurale:

- Possibilità di presentare un programma nazionale ed una serie di programmi regionali, garantendo la coerenza delle strategie (articolo 6 Reg. “Sviluppo rurale” 1303/2013) (richiesta reiteratamente presentata e sostenuta dall’Italia).
- Possibilità di adottare sotto-programmi nazionali o regionali.
- Riduzione del numero delle misure (da 44 a 25) e possibilità della loro integrazione.
- Disimpegno automatico dei fondi impegnati e non spesi da due a tre anni successivi al 31 dicembre dell’anno di impegno: dalla regola n+2 alla regola n+3 (articolo 38 Reg. 1306/2013).
- Gestione del rischio.
- Misure agro-ambientali: 30% della dotazione dovrà essere destinato a misure verdi.
- Rafforzamento cooperazione (articolo 35) e partenariato con rinnovato ruolo dei territori (CLLD – articoli 43/45).
- Partenariati Europei per l’Innovazione (PEI) in materia di produttività e sostenibilità dell’agricoltura.
- Ammissibilità dell’iva non recuperabile per i soggetti pubblici.

La conclusione del processo attuativo della nuova PAC avverrà con l’adozione dei provvedimenti di competenza degli Stati membri e, in particolare con la definizione degli atti delegati ed esecutivi di competenza della Commissione europea.