



[RIFORMA PAC] Tutte le scelte da effettuare nei prossimi mesi su aiuti diretti e Sviluppo rurale

Health check, le decisioni nazionali

[DI ANGELO FRASCARELLI]

Già approvata
la ripartizione
delle quote latte.
Entro il 30 giugno
la revisione dei Psr.
Il 1° agosto
è il termine ultimo
per le altre
decisioni,
dalla forfetizzazione
all'articolo 68

I prossimi mesi saranno cruciali per mettere a punto le decisioni nazionali sull'applicazione della riforma della Pac (*Health check*).

Com'è noto, le ultime riforme della Pac (riforma Fischler del 2003 e l'*Health check* del 2008) hanno lasciato un importante ruolo decisionale agli Stati membri, nella logica di una maggiore sussidiarietà tra l'Ue e i Governi nazionali. Nell'*Health check* le decisioni nazionali sono molteplici e riguardano tutti i tre ambiti su cui oggi si basa la Pac:

- pagamenti diretti: applicazione della forfetizzazione, anno del disaccoppiamento totale, introduzione di limiti minimi, utilizzazione dell'articolo 68 (tab. 1);

- interventi di mercato: ripartizione delle quote latte;

- sviluppo rurale: rivisitazione del Piano Strategico Nazionale (PSN), ripartizione tra le Regioni delle risorse finanziarie della modulazione, mo-

difica dei PSR.

Il percorso decisionale sull'applicazione dell'*Health check* ha già segnato un primo passo con l'approvazione della Legge n. 33 del 9 aprile 2009 sulla ripartizione delle nuove quote latte assegnate all'Italia.

[I TEMPI]

La prossima tappa riguarda la politica di *sviluppo rurale*: entro il 30 giugno 2009, gli Stati membri dovranno comunicare alla Commissione europea le modifiche al PSN e ai PSR.

Infine, la scadenza più importante sarà il 1° agosto 2009, data entro cui il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali dovrà comunicare a Bruxelles le decisioni sull'applicazione nazionale dei *pagamenti diretti* della Pac.

Di seguito, esamineremo le decisioni che il Governo nazionale sarà chiamato ad effettuare nei prossimi mesi, a cominciare da quelle sui pagamenti diretti che avranno un

impatto più immediato sulle imprese agricole (tab. 1).

[LA FORFETIZZAZIONE]

La riforma dell'*health check* ha fornito la possibilità agli Stati membri di passare alla forfetizzazione dei pagamenti diretti disaccoppiati, che si può applicare tramite tre meccanismi: la **regionalizzazione**, il **ravvicinamento** e la loro combinazione (vedi Terra e Vita n. 3/2009).

L'applicazione della forfetizzazione è **volontaria** e dipenderà dalle scelte del Governo italiano, che potrà scegliere tra quattro soluzioni (tab. 2):

- 1) mantenimento dello *status quo*;
- 2) regionalizzazione;
- 3) ravvicinamento;
- 4) regionalizzazione con ravvicinamento.

Le decisioni dovranno essere adottate entro il 1° agosto 2009, se l'Italia intenderà applicare la forfetizzazione dal

[TAB. 1 – LE DECISIONI NAZIONALI SUI PAGAMENTI DIRETTI

AMBITI	NORMATIVA	OPZIONI NAZIONALI	TEMPI	ELEMENTI DI DIBATTITO
Forfetizzazione	Art. 45-50, Reg. Ce 73/2009	Gli Stati membri possono decidere il passaggio dai titoli storici a titoli più uniformi, attraverso tre metodi: - regionalizzazione; - ravvicinamento; - regionalizzazione + ravvicinamento. La scelta potrà essere attuata in tre tappe dal 2010 al 2012.	Entro il 1° agosto 2009, se la forfetizzazione partirà dal 2010. Entro il 1° agosto 2010, se la forfetizzazione sarà attuata successivamente al 2010.	- la maggior parte delle organizzazioni professionali e dei gruppi politici sono contrari alla forfetizzazione nel breve periodo; - probabile applicazione negli ultimi anni della programmazione finanziaria (2012-2013).
Disaccoppiamento totale	Art. 63-67, Reg. Ce 73/2009	Gli Stati membri devono decidere l'anno del disaccoppiamento, tra il 2010, 2011 o 2012, per i seguenti pagamenti accoppiati: - premio per le colture proteiche; - aiuto specifico per il riso; - pagamento per superficie per la frutta a guscio; - aiuti per le sementi. Gli Stati membri devono decidere gli anni del periodo di riferimento: - uno o più anni del periodo 2005-2008 nel caso del grano duro, colture proteiche, riso, frutta a guscio e foraggi essiccati; - nel periodo 2000-2002 o anni più recenti nel caso delle sementi.	Entro il 1° agosto 2009.	- orientamento favorevole all'applicazione immediata del disaccoppiamento totale; - dibattito aperto per il riso.
Anticipo disaccoppiamento totale nell'ortofrutta	Art. 51, Reg. Ce 73/2009	Gli Stati membri possono decidere di integrare i pagamenti accoppiati per gli ortofrutticoli dal 2010, anche modificando la decisione già adottata in sede di applicazione nazionale della riforma dell'ortofrutta.	Entro il 1° agosto 2009.	- alcune organizzazioni professionali sono favorevoli ad anticipare il disaccoppiamento, del pomodoro da industria e della frutta trasformata al 2010.
Requisiti minimi	Art. 28, Reg. Ce 73/2009	Gli Stati membri devono adottare una soglia minima di importo (tra 100 e 400 euro) e/o di superficie (tra 0,50 e 1,00 ettari) per la corresponsione dei pagamenti diretti.	Entro il 2010.	È probabile se venga confermata la soglia di 100 euro, già prevista dalla normativa in vigore (D.M. 22 marzo 2007).
Sostegno specifico	Art. 68-72, Reg. Ce 73/2009	Gli Stati membri devono decidere: - se applicare il sostegno specifico; - a trattenuta da applicare ai massimali finanziari allo scopo di finanziarie per il sostegno specifico; - le misure da attivare.	Entro il 1° agosto 2009 oppure entro il 1° agosto 2010 oppure entro il 1° agosto 2011.	L'Italia applicherà sicuramente il sostegno specifico. Non c'è ancora un'ipotesi sulla trattenuta, ma dovrebbe essere vicino al valore massimo di 430 milioni di euro. Le misure da attivare sono oggetto di un ampio dibattito: sicuramente saranno previste misure per l'assicurazione del raccolto. Si sta discutendo su misure per le vacche nutrici, gli ovicaprini, il grano duro e le proteine vegetali.

2010. Invece, le decisioni dovranno essere prese entro il 1° agosto 2010, nel caso in cui l'Italia deciderà di applicare la forfetizzazione negli anni successivi al 2010 (per esempio dal 2011 o dal 2012).

Il dibattito sulla forfetizzazione è aperto da tempo. L'Italia poteva applicare la regionalizzazione già nel 2005, invece scelse di applicare il modello di assegnazione dei

titoli ai beneficiari storici. Come nel 2005, anche in questo momento la regionalizzazione è osteggiata dalla maggior parte degli operatori agricoli e delle forze politiche. Eppure il 69% degli agricoltori sarebbero avvantaggiati dall'applicazione della forfetizzazione e solamente il 31% sarebbero penalizzati, secondo uno studio dell'Inea (Pupo D'Andrea, 2008). Ma gli agricoltori pena-

lizzati sono in grado di esercitare una pressione politica molto forte nei confronti del decisore pubblico, per cui la forfetizzazione sarà difficilmente applicata in Italia nel breve periodo.

Comunque le ragioni a favore della forfetizzazione sono troppo evidenti e sarebbe un grave errore lasciare l'invarianza dei titoli fino al 2013. Tra favorevoli e contrari, è pro-

babile che si giunga ad una mediazione ovvero ad un'applicazione morbida e graduale della forfetizzazione a partire dal 2012-2013.

[LE MODALITÀ DEL DISACCOUPIAMENTO TOTALE

Il Reg. Ce 73/2009 prevede il disaccoppiamento totale e l'integrazione nel regime di pagamento unico di tutti i pagamenti accoppiati: il premio al-

la qualità del grano duro, il premio per le colture proteiche, l'aiuto specifico per il riso, il pagamento per la frutta a guscio, gli aiuti per le sementi e l'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati.

Per alcuni pagamenti accoppiati, il disaccoppiamento avverrà in un anno fisso, precisamente:

- il 2010, per il premio alla qualità del grano duro;

- il 2012, per l'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati.

Per gli altri pagamenti accoppiati, lo Stato membro dovrà fissare l'anno del disaccoppiamento tra il 2010, 2011 e il 2012. La decisione va presa entro il 1° agosto 2009.

Inoltre per i suddetti pagamenti accoppiati, occorre fissare il periodo di riferimento:

- uno o più anni del periodo 2005-2008, nel caso del premio alla qualità del grano duro, del premio per le colture proteiche, dell'aiuto specifico per il riso, del pagamento per superficie per la frutta a guscio e dell'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati;

- periodo 2000-2002 o anni più recenti nel caso degli aiuti alle sementi.

C'è un sostanziale orientamento favorevole all'applicazione immediata del disaccoppiamento totale in tutti i settori. L'esito più incerto sulle decisioni finali riguarda il riso, dove il premio di 453 €/ha è ancora rilevante per l'economia della coltura.

[ORTOFRUTTA, ANTICIPO DEL DISACCOPIAMENTO

In sede di applicazione della riforma dell'Ocm degli ortofrutticoli, molti Paesi hanno adottato il disaccoppiamento parziale per un periodo transitorio. Anche l'Italia ha adottato tale scelta, rinviando il disaccoppiamento totale al 2011 per il pomodoro da industria, le pere, le pesche da industria e al 2013 per le prugne da industria.

Il Reg. Ce 73/2009 consente agli Stati membri di anticipare il disaccoppiamento dell'ortofrutta al 2010, previa decisione da prendere entro il 1° agosto 2009.

Alcune forze sociali si sono

sempre dichiarate favorevoli al disaccoppiamento totale, per cui è probabile che sostengano l'opportunità di anticipare il disaccoppiamento dell'ortofrutta al 2010, anche in virtù delle difficoltà amministrative nella gestione di tali aiuti accoppiati.

[REQUISITI MINIMI DEI PAGAMENTI DIRETTI

A partire dal 2010, gli Stati membri devono prevedere un importo minimo di pagamento, allo scopo di ridurre i costi amministrativi, nel caso di piccoli e piccolissimi beneficiari della Pac.

Per l'Italia, il Reg. Ce 73/2009 prevede l'esclusione dei beneficiari che non raggiungono una determinata soglia di importo o di superficie:

- tra 100 e 400 €/azienda;
- oppure tra 0,50 e 1 ettaro.

In Italia esiste già il limite di 100 euro, previsto dal Decreto ministeriale 22 marzo 2007; quindi il nostro Paese è in linea con il Reg. Ce 73/2009. Un eventuale innalzamento di questo limite dipenderà dalle decisioni che il Governo italia-

no dovrà adottare entro il 2009.

[IL SOSTEGNO SPECIFICO (ARTICOLO 68)

L'applicazione dell'art. 68, detto giuridicamente **sostegno specifico**, è volontaria per gli Stati membri, che dovranno adottare le proprie decisioni entro il 1° agosto 2009, per applicarlo dal 2010. In alternativa la decisione può essere rimandata al 1° agosto 2010 o al 1° agosto 2011, per applicare il sostegno specifico rispettivamente l'anno successivo.

L'Italia è orientata ad applicare l'articolo 68 e a decidere entro la prima data utile, entro il 1° agosto 2009, sia per porre fine all'inefficacia del vecchio art. 69 del reg. 1782/2003, sia per tener conto di nuove esigenze ed emergenze nazionali, quali le assicurazioni e la vulnerabilità di alcuni settori come il latte.

Le decisioni da adottare sono molteplici, ma possono essere raggruppate in tre categorie:

- l'entità dell'importo finanziario globale per l'art. 68 e

[TAB. 2 – LA FORFETIZZAZIONE DEI PAGAMENTI DIRETTI: LE OPZIONI POSSIBILI PER L'ITALIA

OPZIONI	VALORE DEI TITOLI	AGRICOLTORI INTERESSATI	DA RELIZZARE IN	EFFETTI SUI TITOLI
Status quo	I titoli rimangono invariati nel loro valore attuale.	-	-	nessuno
Regionalizzazione	La regionalizzazione può riguardare, al massimo, il 50% del plafond nazionale. Gli agricoltori ricevono titoli sulla base della superficie dichiarata ammissibile nell'anno di applicazione della regionalizzazione.	Tutti gli agricoltori, anche quelli sprovvisti di titoli	In un solo anno	Il valore dei titoli attualmente posseduti dagli agricoltori viene diminuito fino al 50%. Tutti gli agricoltori, anche quelli sprovvisti di titoli, ricevono titoli di valore omogeneo, calcolati sul 50% del plafond nazionale.
Ravvicinamento	Il valore dei titoli viene avvicinato: i titoli di valore elevato vengono diminuiti, mentre i titoli di valore basso vengono aumentati.	Agricoltori in possesso dei titoli	Non meno di tre anni	Il valore dei titoli attualmente posseduti dagli agricoltori viene avvicinato, fino a poter assumere un valore omogeneo. Gli agricoltori sprovvisti di titoli non ricevono titoli.
Regionalizzazione + ravvicinamento	Applicazione della regionalizzazione e successivo ravvicinamento.	Tutti gli agricoltori, anche quelli sprovvisti di titoli	regionalizzazione: in un solo anno ravvicinamento: in almeno due anni	Dopo la regionalizzazione, il valore dei titoli attualmente posseduti dagli agricoltori viene avvicinato, fino a poter assumere un valore omogeneo.



le relative fonti di attingimento;

- le misure da attivare;
- gli importi di finanziamento per singola misura.

La prima decisione dovrà riguardare l'entità della trattenuta sul massimale nazionale da destinare al finanziamento delle misure dell'articolo 68. Gli Stati membri possono decidere di utilizzare un plafond fino al 10% del massimale nazionale, previsto dall'art. 40 del Reg. Ce 73/2009; per l'Italia, il massimale nazionale ammonta a 4.370 milioni di euro, pertanto le disponibilità finanziarie per l'art. 68 possono raggiungere l'importo massimo di 437 milioni di euro. Gli Stati membri possono decidere di non applicare l'art. 68 o di impiegare una percentuale del massimale nazionale inferiore al 10%.

Chiarita l'entità dell'importo massimo, la seconda decisione riguarda le fonti di finanziamento dell'art. 68 che possono essere ben tre:

- l'ammontare derivante da una trattenuta fino al 10% sui massimali nazionali, procedendo ad una riduzione lineare del valore dei titoli e/o della riserva nazionale;

- i plafond settoriali già costituiti ai sensi dell'articolo 69

del Reg. Ce 1782/2003;

- i fondi non utilizzati per i Pagamenti unici aziendali (Pua), fino al 4% del massimale nazionale.

Per evitare di procedere ad un taglio del valore dei titoli, l'Italia potrebbe limitarsi ad utilizzare il plafond dell'art. 69 (189 milioni di euro) e i fondi non utilizzati (140 milioni di euro) per un totale di 329 milioni di euro.

La decisione più importante riguarda le misure da attivare e gli importi di finanziamento per singola misura. A tal proposito, in Italia si è acceso un vivace dibattito. Diversi gruppi di interesse hanno espresso la richiesta di attingere all'articolo 68: i produttori e i sementieri di grano duro, gli allevatori di vacche nutrici, i produttori di latte bovino, i tabacchicoltori, i risicoltori, gli operatori del sistema di assicurazioni agevolate.

[LA RIVISITAZIONE DEL PSN E DEI PSR

L'Health check ha previsto l'aumento del tasso di modulazione obbligatoria, che porterà nuove risorse ai PSR, e l'ampiamiento della politica di sviluppo rurale alle cosiddette "nuove sfide" (Reg. Ce 74/2009): i cambiamenti cli-

matici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità e la ristrutturazione del settore lattiero-caseario.

Alla luce di questi cambiamenti, gli Stati membri dovranno modificare i Piani Strategici Nazionale (PSN), che dovranno essere notificati a Bruxelles entro il 30 giugno 2009. Inoltre, anche i PSR dovranno essere rivisti per contenere azioni ed interventi inerenti le "nuove sfide". La revisione dei PSR dovrà avvenire entro il 30 giugno 2009, data entro la quale le Regioni devono notificarli alla Commissione europea. Nei prossimi mesi ci sarà quindi un intenso lavoro per la riprogrammazione del PSN e dei PSR.

Le scelte del ministero delle Politiche agricole e delle Regioni sulle "nuove sfide" hanno una grande importanza, perché rappresentano un'opportunità di finanziamento per le imprese agricole sia sul fronte ambientale sia sulla capacità competitiva, in particolare nel settore lattiero-caseario.

[AMPIA DISCUSSIONE

Le ultime riforme della Pac hanno attribuito agli Stati membri un grande ruolo nelle

decisioni relative al primo e al secondo pilastro. Il ruolo dei Governi nazionali nell'ambito della Pac è sempre più rilevante.

Le scelte nazionali sono molto importanti perché permettono di adeguare la politica comunitaria alle esigenze territoriali e commerciali nazionali.

A questo punto è necessario attivare un'ampia discussione sugli obiettivi e sulle scelte strategiche ed operative da adottare. In pratica occorre una vera politica nazionale, che individui un quadro di riferimento su cui indirizzare le risorse sia del primo pilastro della Pac che del secondo pilastro. Scelte coraggiose sulla forfetizzazione degli aiuti e sull'articolo 68 potrebbero innescare un meccanismo virtuoso di orientamento al mercato, di qualificazione della produzione agricola nazionale e di rilegittimazione della Pac nei confronti della società.

Queste scelte offrono un'opportunità unica, per cui occorrono obiettivi ambiziosi e virtuosi, in un'ottica di lungo periodo, nell'intento di modernizzare la nostra agricoltura, liberi dalle pressioni corporativistiche e localistiche. ■