

[POLITICA COMUNITARIA] L'accordo incide su pagamenti diretti, interventi di mercato e sviluppo rurale

Intesa raggiunta sull'health check disegnata la Pac fino al 2013

[DI ANGELO FRASCARELLI]

Stabiliti i nuovi pilastri: disaccoppiamento, modulazione e incremento dello sviluppo rurale. Aumento di quota latte per l'Italia del 5%. Nessuna novità sul tabacco

Il 20 novembre 2008, come ampiamente previsto, è stato raggiunto l'accordo politico sull'health check. Con questo atto, è stata disegnata definitivamente la Pac fino al 2013.

Le proposte della Commissione sono state sostanzialmente approvate, come ha tenuto a precisare **Mariann Fischer Boel**, commissaria europea per l'Agricoltura "Sono lieta che sia stato possibile trovare un compromesso che rispetta tutti i principi della nostra proposta originaria". Le novità sono molteplici, ma nella sostanza rimane confermato l'impianto della riforma Fischer: rafforzamento del disaccoppiamento, smantellamento degli interventi di mercato (set aside, quote latte, regimi di intervento), modulazione più forte che consenti-

rà di aggiungere risorse allo sviluppo rurale.

Ci sono alcune apprezzabili novità per l'Italia, soprattutto per il settore lattiero-caseario, dove il nostro Paese potrà usufruire di un aumento del 5% delle quote latte a partire dal 1° aprile 2009. Ci sono anche altre importanti cambiamenti che interessano gli agricoltori: il futuro dei titoli con le ipotesi di regionalizzazione, il disaccoppiamento di tutti gli aiuti, il nuovo articolo 68, l'abolizione definitiva del set aside, l'aumento degli aiuti agli investimenti per i giovani agricoltori, le nuove misure dello sviluppo rurale.

[REVISIONATA TUTTA LA PAC

L'accordo politico del 20 novembre 2008 conclude la veri-

fica dello stato di salute della Pac, che non aveva l'ambizione di una vera riforma; ciononostante essa ha toccato tutti i tre ambiti su cui oggi si basa la Pac (tab. 1):

- il regime dei pagamenti diretti (Reg. Ce 1782/2003);
- gli interventi di mercato (Reg. Ce 1234/2007);
- la politica di sviluppo rurale (Reg. Ce 1698/2005).

Per questi tre ambiti sono stati ripuntualizzati gli obiettivi, rivisti gli strumenti della Pac e riscritti i tre testi giuridici fondamentali. Vediamo nel dettaglio le decisioni adottate.

[COMPLETAMENTO DEL DISACCOPIAMENTO

Le decisioni dell'health check completano il processo di disaccoppiamento (tab. 2).

Tutti i Paesi che nel 2005

[TAB. 1 – GLI AMBITI DELL'HEALTH CHECK

AMBITI	OBIETTIVI	STRUMENTI	TESTI GIURIDICI
Pagamenti diretti	Rendere il pagamento unico più efficace, più efficiente e più semplice	Pagamento forfetario. Disaccoppiamento totale. Limiti minimi ai pagamenti. Nuovo articolo 68 (ex-art. 69).	Riscrittura del Reg. Ce 1782/2003
Interventi di mercato	Adattare gli strumenti per meglio cogliere le opportunità offerte dal mercato	Abolizione delle quote latte. Abolizione del set aside. Smantellamento dei regimi di intervento.	Modifica del Reg. Ce 1234/2007
Politica di sviluppo rurale	Migliorare la risposta alle nuove sfide e alle sfide già esistenti	Modulazione obbligatoria per accrescere le risorse dello sviluppo rurale. Introduzione di nuove priorità nei PSN e nei PSR: sostegno di programmi in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità.	Modifica del Reg. Ce 1698/2005

[TAB. 2 – PAGAMENTI DIRETTI: LE RIFORME DELL'HEALTH CHECK

TEMI	CONTENUTI
Titoli	Abolizione dei titoli di ritiro e loro conversione in titoli ordinari dal 1° gennaio 2009.
	Rimangono invariati i titoli speciali.
	Abolizione dei vincoli dei titoli da riserva: trasferimento e obbligo di utilizzo per cinque anni.
	I titoli non utilizzati per due anni (attualmente tre anni) passano alla riserva nazionale.
Superfici ammissibili ai titoli	Qualsiasi superficie agricola, compresi i vigneti, i pioppeti e le superfici imboschite.
	Sono escluse le superfici a bosco e gli usi non agricoli.
Revisione dei titoli e regionalizzazione (volontaria per gli Stati membri)	Gli Stati membri possono decidere il passaggio dai titoli storici a titoli più uniformi, attraverso tre metodi (a discrezione dello Stato membro): - regionalizzazione: assegnazione di titoli a tutti gli agricoltori sulla base della superficie ammissibile (la regionalizzazione può riguardare, al massimo, il 50% del plafond nazionale); - ravvicinamento del valore dei titoli attualmente assegnati (i titoli di valore elevato vengono diminuiti, mentre i titoli di valore basso vengono aumentati); - regionalizzazione + ravvicinamento: in primo luogo viene fatta la regionalizzazione, poi il ravvicinamento.
	La scelta potrà essere attuata in tre tappe dal 2010 al 2012; in tal caso, la decisione sarà presa entro il 1° agosto 2009.
	La scelta potrà essere attuata successivamente al 2010 (per esempio dal 2011 o dal 2012, sempre in tre tappe); in tal caso, la decisione sarà presa entro il 1° agosto 2010.
Modulazione obbligatoria progressiva	Il tasso di modulazione, attualmente fissato al 5%, aumenterà del 5% in quattro anni, nel periodo 2009-2012; precisamente, passerà al 7% nel 2009, all'8% nel 2010, al 9% nel 2011 e al 10% nel 2010.
	Per gli importi superiori a 300.000 euro, si aggiunge una percentuale del 4% (tab. 3).
Limite minimo	Esclusione dai pagamenti diretti per gli agricoltori che non raggiungono determinata soglia di importo o di superficie. Tale soglia è determinata dagli Stati membri: - tra 100 e 400 euro/azienda; - oppure tra 0,5 e 1 ettaro.
Disaccoppiamento degli aiuti accoppiati	Tutti gli attuali aiuti accoppiati saranno disaccoppiati.
	L'aiuto alle colture energetiche sarà abolito.
Articolo 68 (ex-articolo 69)	Gli stati membri possono utilizzare fino al 10% del massimale nazionale per: a. pagamenti annuali supplementari a vantaggio di tipi di agricoltura importanti per il miglioramento dell'ambiente, della qualità, del benessere animale e della commercializzazione dei prodotti agricoli; b. pagamenti a capo di bestione o ad ettaro di foraggiere quale compensazione degli svantaggi specifici per agricoltori dei settori del latte, della carne bovina, della carne ovi-caprina e del riso che operano in zone vulnerabili (aree montane e svantaggiate) o per tipi di aziende vulnerabili dal punto di vista economico; c. aumento del valore unitario dei titoli per programmi di ristrutturazione e/o sviluppo per evitare l'abbandono delle terre e/o per compensare svantaggi specifici; d. contributi annuali ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali (fino ad un massimo del 65% del premio assicurativo); e. contributi per i fondi di mutualizzazione per malattie animali e delle piante e per gli incidenti ambientali.
	Le misure a), b) e e) non possono superare il 3,5% del massimale nazionale. Deroga rispetto al vincolo del 3,5% per le misure relative ai settori del latte e carni bovine e le misure ambientali.
Risorse non utilizzate	Gli Stati membri possono destinare i fondi non spesi della loro dotazione nazionale per le misure dell'articolo 68 o trasferirli allo sviluppo rurale, fino ad un massimo del 4% del massimale (per l'Italia, 140 milioni di euro).

avevano adottato il disaccoppiamento parziale dovranno passare al disaccoppiamento totale. Potranno rimanere accoppiati solamente i premi per le vacche nutrici e gli ovi-caprini; questa possibilità non riguarda l'Italia (che aveva scelto il disaccoppiamento to-

tale nel 2005), ma i Paesi tra cui la Francia, che avevano mantenuti tali pagamenti accoppiati.

Inoltre saranno disaccoppiati ed integrati nel regime di pagamento unico il premio alla qualità del grano duro, il premio per le colture protei-

che, l'aiuto specifico per il riso, il pagamento per la frutta a guscio, l'aiuto per le sementi, l'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati.

[REGIONALIZZAZIONE

Le decisioni dell'*health check* confermano la possibilità

per gli Stati membri di passare alla regionalizzazione degli aiuti; l'unica novità è una maggiore elasticità nella sua introduzione.

La **regionalizzazione** consiste nell'assegnazione di titoli a tutti gli agricoltori sulla base della superficie ammissi-

bile; in questo caso tutti gli agricoltori e tutta la superficie potrà beneficiare di un titolo all'aiuto; la regionalizzazione potrà riguardare, al massimo, il 50% del plafond nazionale, per evitare di penalizzare eccessivamente i possessori di titoli storici.

Dopo aver applicato la regionalizzazione, lo Stato membro può precedere al **ravvicinamento** dei titoli, ovvero il valore dei titoli assegnati viene "livellato": i titoli di valore elevato vengono diminuiti, mentre i titoli di valore basso vengono aumentati, per giungere ad un valore omogeneo. Con l'applicazione della regionalizzazione e successivamente del ravvicinamento, i titoli potranno giungere ad un valore pienamente omogeneo tra tutti gli agricoltori.

Un'altra ipotesi è quella di applicare il **ravvicinamento senza regionalizzazione**; in questo caso gli agricoltori e le superfici senza titoli rimarrebbero ancora "scoperti".

Tutte le ipotesi di regionalizzazione sono volontarie per gli Stati membri; la loro applicazione dipenderà dalle decisioni del Governo italiano. Le decisioni dovranno essere adottate entro il 1° agosto 2009, se l'Italia intende applicare la regionalizzazione dal 2010.

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

[MODULAZIONE

La modulazione è stata ammorbidita rispetto alle proposte della Commissione. Le decisioni finali prevedono di aumentare il tasso di **modulazione obbligatoria**,

[TAB. 3 – LA MODULAZIONE DOPO L'HEALTH CHECK

ESERCIZIO FINANZIARIO	FINO A 5.000 €	DA 5.000 A 299.999 € (%)	OLTRE 300.000 € (%)
2008	0	5	5
2009	0	7	11
2010	0	8	12
2011	0	9	13
2012	0	10	14

attualmente fissato ad una percentuale del 5%, raggiunto il 10% nel 2012, con un incremento del 2% nel 2009 e dell'1% negli anni 2010, 2011 e 2012.

Il tetto degli aiuti (il cosiddetto plafonamento) è scomparso ed anche la progressività della modulazione è stata ammorbidita: la modulazione aumenterà del 4% per gli importi superiori a 300.000 euro (tab. 3).

I fondi provenienti dalla modulazione saranno desti-

nati ad incrementare le risorse dei Psr. Con l'incremento delle risorse, gli Stati membri potranno fare fronte alle nuove sfide e alle nuove priorità della politica di sviluppo rurale: cambiamento climatico, energie rinnovabili, gestione dell'acqua e biodiversità.

[REQUISITI MINIMI DEI PAGAMENTI

Per ridurre i costi amministrativi, nel caso di piccole aziende, gli Stati membri devono prevedere un importo mini-

mo di pagamento. Nelle proposte iniziali della Commissione, tale limite era stato fissato a 250 euro e/o una superficie eleggibile almeno di 1 ettaro.

Le decisioni finali prevedono l'esclusione dei beneficiari che non raggiungono determinata soglia di importo o di superficie, determinata dagli Stati membri:

- tra 100 e 400 euro/azienda;

- oppure tra 0,5 e 1 ettaro.

I limiti minimi, che rischiavano di escludere molte piccole aziende agricole dall'accesso ai pagamenti diretti, sono stati quindi molto attenuati. In Italia esiste già il limite di 100 euro, quindi è in linea con le nuove decisioni; un eventuale innalzamento di questo limite dipenderà dalle decisioni del Governo italiano.

[TAB. 4 – INTERVENTI DI MERCATO: LE RIFORME DELL'HEALTH CHECK

TEMI	CONTENUTI
Quote latte	Abolizione delle quote latte dal 1° aprile 2015.
	Aumento graduale delle quote durante il periodo di transizione 2009-2013, con un aumento dell'1% ogni anno, per un totale del 5%, che si aggiunge all'aumento del 2% già effettivo dal 1° aprile 2008.
	Per l'Italia, l'aumento del 5% sarà applicato in una unica soluzione a partire dal 2009.
Cereali	Nel 2009/2010 e nel 2010/2011, gli agricoltori che superano la quota di oltre il 6% dovranno pagare un prelievo del 50% superiore all'importo normale.
	Il regime di intervento per il frumento tenero panificabile rimane invariato al prezzo di 101,31 euro/t, fino ad un quantitativo massimo di 3 milioni di tonnellate.
	Instaurazione di un sistema di aggiudicazioni tramite aste per i cereali foraggeri (mais, orzo, sorgo) con quantitativi all'intervento fissati a zero.
Set aside	Il regime di intervento per il frumento duro e il riso viene congelato con limiti quantitativi fissati a zero.
	Il set aside sarà definitivamente abolito dal 2009.
Settore lattiero-caseario	Intervento mediante aste per il burro, nei limiti quantitativi di 30.000 tonnellate.
	Intervento mediante aste per il latte scremato in polvere, nei limiti quantitativi di 109.000 tonnellate.
	Soppressione dell'aiuto allo stoccaggio privato per i formaggi.
Carni suine	Abolizione dell'intervento per le carni suine.
Foraggi essiccati, lino e canapa	L'aiuto alla trasformazione nel settore dei foraggi essiccati, del lino e della canapa sarà soppresso dal 2012.

[EX-ARTICOLO 69

La riforma dell'*health check* prevede una nuova formulazione dell'articolo 69 (oggi articolo 68). Il plafond dell'articolo 68 potrà essere alimentato da una trattenuta del 10% del massimale nazionale (circa 430 milioni di euro per l'Italia). Tali risorse potranno essere utilizzate per finalità vecchie e nuove; potranno servire per concedere aiuti ai produttori di latte, carni bovine, carni ovine e caprine e riso in regioni svantaggiate o sensibili, oppure a sovvenzionare misure di gestione dei rischi quali polizze di assicurazione contro le calamità naturali e fondi comuni di investimento per le epizootie (tab. 2).

I pagamenti accoppiati del nuovo articolo 69 avranno una limitazione pari al 3,5% dei massimali di bilancio nazionali del finanziamento, in modo da soddisfare le condizioni della "scatola verde" del Wto. Nel caso di misure a favore del settore lattiero-caseario, delle carni bovine e misure ambientali, il tetto del 3,5% potrà mesere superato.

[+5% DI QUOTE LATTE PER L'ITALIA

Il tema delle quote latte è stato il capitolo più contrastato del negoziato. Le posizioni erano molto divergenti.

Le decisioni finali hanno confermato l'abolizione del sistema delle quote latte dal 1° aprile 2015. Per accompagnare il processo di smantellamento del sistema è stata predisposta una "uscita morbida" dal regime, attraverso maggiorazioni annuali nella misura dell'1% tra il 2009/2010 e il 2013/2014, sino a un 5% complessivo (7,5 milioni di tonnellate per l'Ue-27).

L'Italia è riuscita ad ottene-

re un buon risultato negoziale, attraverso il Ministro Luca Zaia, ottenendo l'immediato aumento del 5% in una unica soluzione nel periodo 2009/2010 (548.000 tonnellate). Questo aumento si aggiunge a quello del 2%, già approvato ed effettivo dal 1° aprile 2008; in questo modo, l'Italia potrà assegnare 758.000 tonnellate di quote latte, dal 1° aprile 2008, che contribuirà a ridurre il fabbisogno interno di latte e a mitigare il problema delle salatissime multe che hanno caratterizzato gli ultimi decenni. Inoltre, l'Italia ha ottenuto un aggiustamento del tenore della materia grassa, che consentirà un aggiustamento di 80.000 tonnellate in più per la quota italiana.

[IL MISTERO DELLA DICHIARAZIONE DI ZAIA

L'aumento immediato del 5% delle quote latte per l'Italia non è stato un risultato facile e scontato. Alcuni Paesi, in *primis* la Germania, si sono opposti a questa concessione all'Italia; solo la rassicurazione del Ministro Zaia che tale aumento andrà a sanare l'attuale produzione e gli attuali splanamenti ha consentito di sbloccare la situazione. Infatti l'Italia ha dichiarato ufficialmente che "la quota addizionale sarà concessa in via prioritaria a quei

produttori che si sono resi responsabili delle eccedenze della quota latte nazionale".

Quale valore giuridico avrà questa dichiarazione? Infatti l'assegnazione delle quote in Italia è legata ai criteri della legge 119/2003 e non è di competenza comunitaria. Gli effetti di questa dichiarazione restano quindi un mistero. In ogni caso, ottenuto l'aumento delle quote latte a Bruxelles, la partita dell'assegnazione è tutta da scrivere e non sarà esente da difficoltà giuridiche e politiche a livello nazionale.

[SET ASIDE E MECCANISMI DI INTERVENTO

Come già ampiamente annunciato, le decisioni dell'*health check* hanno sancito la fine del set aside.

Per le altre misure di intervento sui mercati, le decisioni finali hanno previsto lo smantellamento dei meccanismi di intervento (tab. 4).

L'obiettivo della Commissione di ridurre la presenza della Pac nei mercati agricoli è stato perseguito, ma questo passaggio non sarà indolore: nella sostanza, l'Ue ha rinunciato ad intervenire sui mercati in caso di crisi. Di fatto sono rimaste in vigore solamente alcune misure di sicurezza molto blande.

[TAB. 5 – SVILUPPO RURALE: LE RIFORME DELL'HEALTH CHECK

TEMI	CONTENUTI
Nuove risorse	Le risorse della modulazione saranno destinate per nuovi obiettivi e nuove misure nel quadro della politica di sviluppo rurale.
Nuove priorità	Gli Stati membri utilizzeranno i maggiori fondi derivanti dalla modulazione, nell'ambito della politica dello sviluppo rurale, a sostegno di programmi in materia di: 1. cambiamenti climatici; 2. energie rinnovabili; 3. gestione delle risorse idriche; 4. biodiversità.
Giovani agricoltori	Gli aiuti agli investimenti per i giovani agricoltori saranno aumentati da 55.000 euro a 70.000 euro.

[TABACCO

Nessuna novità sul tabacco, come avevamo ampiamente previsto da molti mesi. Gli sforzi politici per inserire il tabacco nell'agenda delle decisioni sull'*health check* finora sono stati vani e il tentativo del Ministro Zaia di rimettere in discussione la riforma del 2004 è fallito, perchè era politicamente e giuridicamente impossibile. Rimane da applicare nel migliore dei modi la riforma del 2004, con il rimpianto di aver perso quattro anni.

[CHIUSA UNA FASE

Con l'approvazione dell'*health check* si giunge ad un traguardo fondamentale nell'evoluzione della Pac, il completamento della riforma Fischler, attraverso tre fatti fondamentali:

- il disaccoppiamento totale;
- lo smantellamento degli ultimi residui della politica dei mercati (quote, set aside, intervento);
- il rafforzamento della politica di sviluppo rurale tramite la modulazione.

Gli agricoltori avranno certezze fino al 2013, ma chiusa una fase, occorre già pensare al futuro: la Pac dal 2014-2020.