

<i>Documenti programmatici</i>	<i>Codice Atto</i>	<i>Numero</i>	<i>Anno</i>	<i>Autore</i>	<i>Estensore</i>
	AA1M	01	2012	AG	AS

## Documento Politica agricola comunitaria

Consiglio dell'Ordine Nazionale  
Dei Dottori Agronomi e dei Dottori  
Forestali  
Via Po, 22  
00198 Roma  
[www.conaf.it](http://www.conaf.it)  
[protocollo@conafpec.it](mailto:protocollo@conafpec.it)

## **1. PREMESSA**

La proposta di riforma della Politica Agricola Comunitaria espressa dalla Commissione Europea, si basa su principi ampiamente condivisibili, che trovano enunciazione già dalla comunicazione “La PAC verso il 2020”, nella quale venivano anticipate le strategie da mettere in campo per fornire delle risposte concrete alle sfide future per l'agricoltura e le zone rurali, e conseguire gli obiettivi precisi della PAC, in particolare:

1. una produzione alimentare sostenibile;
2. una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima;
3. uno sviluppo equilibrato del territorio.

I principi della riforma si muovono quindi nel solco della ricerca di coniugare la competitività e la vitalità delle aziende agricole, con il rispetto e la sostenibilità ambientale. Importante rilevare comunque come il tema della food security (sicurezza degli approvvigionamenti alimentari) torna a ricoprire un ruolo di primo piano nella Politica Agricola Comunitaria.

Altro elemento di rilevante importanza è costituito dai meccanismi che porteranno all'adozione della versione definitiva della riforma e cioè un negoziato che vede coinvolti a pieno titolo ben 27 Stati membri – con agricolture estremamente differenziate sul piano economico e sociale – e che dovrà essere varata nel contesto di un nuovo processo decisionale, in cui partecipano Consiglio e Parlamento Europeo (a quest'ultimo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non spetta più soltanto un ruolo consultivo, ma la prerogativa di entrare nel meccanismo della codecisione,).

Non bisogna poi dimenticare che tutta la riforma PAC, ed in particolare la sua attuazione, è strettamente legata alla definizione del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea, relativo al periodo 2014-2020, nel cui ambito verranno decise le dotazioni finanziarie su cui la PAC potrà contare nel periodo in questione.

## **2. PROPOSTA DI RIFORMA**

La proposta di riforma presentata ad ottobre 2011 dal Commissario Ciolos matura nel contesto sopra descritto ed in estrema sintesi si articola come segue:

- mantenimento della struttura a 2 pilastri, con distinzione fra i pagamenti diretti e lo sviluppo rurale “*Il primo pilastro comprende i pagamenti diretti e le misure di mercato, che offrono un sostegno annuo di*

*base al reddito degli agricoltori dell'UE e un sostegno in caso di particolari turbative del mercato, mentre il secondo pilastro comprende lo sviluppo rurale, nell'ambito del quale gli Stati membri possono elaborare e cofinanziare programmi pluriennali all'interno di un quadro comune”;*

- meccanismo di convergenza dei pagamenti del I Pilastro e della relativa dotazione finanziaria tra Stati membri. In base a tale meccanismo, i Paesi con pagamenti medi per ettaro sotto il 90% della media Ue-27 recupereranno gradualmente nel corso del periodo 2014-20 un terzo di tale differenza, grazie alla parallela riduzione dei pagamenti dei paesi sopra la media.

La proposta di riforma si compone di ben 7 regolamenti:

- 1. Pagamenti diretti:** proposta di Regolamento che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune. Sostituisce l'attuale Reg. 73/2009 e detta le norme per tutti i pagamenti accoppiati e disaccoppiati della Pac.
- 2. Ocm unica:** proposta di Regolamento che stabilisce un'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli (Ocm unica) che sostituisce l'attuale Reg. 1234/2007.
- 3. Sviluppo rurale:** proposta di Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Fondo europeo per lo sviluppo rurale – FEASR); sostituisce l'attuale Reg. 1698/2005, definendo gli interventi del secondo pilastro della Pac e le regole per la programmazione e gestione dei Programmi di sviluppo rurale.
- 4. Regolamento orizzontale:** proposta di Regolamento su finanziamento, gestione e monitoraggio della Politica agricola comune; sostituisce l'attuale Reg. 1290/2005 (regolamento orizzontale) stabilendo le norme per il funzionamento dei due fondi agricoli: il FEAGA e il FEASR.
- 5. Alcune misure di mercato:** proposta di Regolamento che determina le misure sulla fissazione di alcuni aiuti e rimborsi relativi all'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli.
- 6. Regolamento transitorio per il 2013:** proposta di modifica del Regolamento del Consiglio (Ce) 73/2009 relativamente all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori (misure transitorie) per l'anno 2013.
- 7. Trasferimento dei vigneti:** proposta di Regolamento che modifica il Regolamento 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico Ocm) relativamente al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori.

A seguire verranno evidenziati in maniera estremamente sintetica alcuni degli aspetti che si ritengono essenziali nella struttura complessiva della riforma.

### **3. PAGAMENTO UNICO**

La struttura del regolamento sul pagamento unico si basa su:

- mantenimento del disaccoppiamento fra produzione e sostegno PAC;
- lo spaccettamento del pagamento unico aziendale in più componenti, in maniera da cercare di inserire nuovi elementi di selettività ed affidare anche al pagamento unico obiettivi che vanno nella direzione dei giovani, del greening, delle aree svantaggiate, dei piccoli agricoltori e dei comparti strategici da sostenere con aiuti accoppiati;

N	Tipologia	Impegno
1	pagamento disaccoppiato di base	obbligatorio
2	pagamento disaccoppiato ecologico o greening	obbligatorio
3	pagamento disaccoppiato alle aree svantaggiate	facoltativo
4	pagamento disaccoppiato di giovani agricoltori	obbligatorio
5	pagamento disaccoppiato di piccoli agricoltori	obbligatorio
6	pagamento accoppiato per settori strategici	facoltativo

- il superamento dei pagamenti basati sul criterio storico, che nel tempo ha determinato eccessive e poco giustificabili differenziazioni dell'entità del sostegno;
- un meccanismo di convergenza, cui si è già accennato, teso ad un graduale avvicinamento del livello dei pagamenti diretti nei diversi Stati membri ;
- l'introduzione del capping, ovvero di un sistema di tetti progressivi ai pagamenti più elevati, allo scopo di correggere una distribuzione del sostegno a volte troppo sperequata tra i beneficiari;
- limitare la platea dei beneficiari dei pagamenti diretti, escludendo da essa gli agricoltori “non attivi”.

### **4. SVILUPPO RURALE**

Nell'ambito dello sviluppo rurale viene soppressa la ripartizione per assi e vengono introdotte 6 priorità:

### **1 Trasferimento delle conoscenze in agricoltura**

E' importante notare il riconoscimento dell'importanza del capitale umano e degli aspetti organizzativi nel perseguimento della competitività, al punto che viene inserita come prima priorità. I fattori che essa considera sono il capitale umano, le reti, l'innovazione e la ricerca

### **2 Competitività dell'agricoltura e vitalità delle aziende**

Si tratta di un obiettivo ben noto nell'ambito della politica agricola europea e mira principalmente al sostegno dei miglioramenti strutturali ed infrastrutturali.

I fattori che considera sono la ristrutturazione delle aziende, il mercato, la diversificazione ed il ricambio generazionale

#### **3 a. Organizzazione delle catene alimentari**

#### **3 b. Gestione del rischio**

In una unica priorità vengono ricompresi 2 obiettivi:

- a. la necessità di una integrazione forte del sistema agricolo nelle filiere alimentari, molto più strutturato ed organizzato di quanto non sia ora;
- b. la ricerca di una stabilizzazione dei mercati delle commodity agricole, che negli ultimi anni hanno visto una volatilità dei prezzi spesso ingiustificata e comunque dagli effetti destabilizzanti sul comparto produttivo agricolo.

I fattori che vengono considerati sono l'integrazione nelle filiere agroalimentari, la promozione e la qualità dei prodotti alimentari, le filiere corte e la gestione del rischio.

### **4 Preservare e migliorare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura**

Si tratta di un obiettivo strettamente legato alla sostenibilità ambientale.

I fattori considerati sono la biodiversità, il paesaggio, l'acqua ed il suolo.

### **5 Transizione verso una low carbon economy**

Come per la priorità 4, si tratta di un obiettivo in forte collegamento con la sostenibilità ambientale, in questo caso più specificatamente indirizzato al contenimento delle emissioni di anidride carbonica.

I fattori considerati sono l'uso di acqua, di energia, i rifiuti e il sequestro di CO<sub>2</sub>.

## **6 Sviluppo del potenziale occupazionale e sviluppo rurale**

Si tratta di politiche più marcatamente territoriali, tese ad uno sviluppo locale e che mirano ad integrare la politica di sviluppo rurale con le altre politiche territoriali europee finanziate con altri Fondi.

I fattori considerati sono la diversificazione delle attività, la creazione di lavoro, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale

Cambia profondamente anche il meccanismo di programmazione dello sviluppo rurale, non sono infatti più previsti gli Orientamenti strategici comunitari (Osc) e il Piano strategico nazionale (Psn) specifici per guidare la politica di sviluppo rurale. Nella proposta di regolamento vengono individuati due documenti strategici generali: il Quadro strategico comune (Qsc – Common Strategic Framework), a livello di intera Unione e un Contratto di partenariato (Cp – Partnership Contract), a livello di ogni Stato membro.

Drasticamente ridotto anche il numero di misure presenti che, in una logica di semplificazione e funzionalità, scende da 40 a 25.

## **5. OCM UNICA**

La proposta di regolamento si pone l'obiettivo di armonizzare, razionalizzare e semplificare le disposizioni relative alle forme di intervento sui mercati dei prodotti agricoli europei ed interviene su 5 principali aree:

- consumo sostenibile (interessi del consumatore);
- incoraggiamento delle azioni comuni finalizzate a migliorare la posizione dell'agricoltura nelle filiere agroalimentari (risposta alle sfide economiche e ambientali);
- proseguimento delle azioni di orientamento al mercato degli agricoltori (migliorare la competitività);
- miglioramento delle reti di sicurezza per fronteggiare le crisi di mercato (migliorare la competitività);
- aumentate risorse per la ricerca e l'innovazione e per un migliore funzionamento delle filiere agroalimentari (potenzialmente per tutte e tre le motivazioni di cui sopra).

A questo regolamento viene affidato un ruolo particolarmente importante per quanto concerne gli strumenti per il controllo delle turbative di mercato. Con questo obiettivo vengono confermati (per un numero molto limitato di settori) gli interventi pubblici, quali ritiro dal mercato ed ammasso pubblico e gli

aiuti per l'ammasso privato, ma soprattutto viene sancito un ruolo assolutamente centrale alle Organizzazioni di Produttori e alle Organizzazioni Interprofessionali, con l'estensione dell'applicazione a tutti i settori agricoli.

## **6. LE PROPOSTE**

I principi fondamentali che ispirano la proposta di riforma sono senz'altro ampiamente condivisibili, in particolare la scelta di orientarsi verso uno scenario di equilibrio ed integrazione, teso ad una politica in grado di garantire la capacità produttiva agricola ed al contempo di includere nuovi obiettivi finalizzati ad affrontare le sfide ambientali. Questo connubio, non sempre facile, rappresenta l'unica scelta possibile per garantire al settore primario la vitalità delle imprese e la sostenibilità ambientale dell'attività agricola.

Numerosi sono però gli aspetti che, ad una attenta analisi delle proposte elaborate dalla Commissione Europea, non appaiono adeguati al raggiungimento degli obiettivi prefissati e per i quali il CONAF ritiene opportuno e doveroso fornire alcune indicazioni e spunti critici.

### **I PAGAMENTI DIRETTI**

Un primo elemento di grande criticità per l'Italia è rappresentato dalla scelta di un unico parametro per la distribuzione dei pagamenti unici: la Superficie Agricola Utilizzata. Questo parametro certamente premia le attività agricole di tipo più estensivo, ma penalizza fortemente la realtà produttiva del nostro Paese, dove sono molto diffuse produzioni con elevato valore aggiunto e notevole impiego di manodopera.

L'Italia quindi perde molto da tale redistribuzione, in quanto strutturalmente sfavorita dal parametro su cui essa è basata, inoltre il riferimento scelto è la Superficie agricola utilizzata ammissibile agli aiuti Pac nell'anno 2009, anno in cui molte superfici utilizzate (es. orticole, vigneti) non erano elegibili a contributo. In considerazione che con l'entrata in vigore della riforma tutte le superfici agricole utilizzate sono potenzialmente ammissibili per il pagamento unico, si ritiene che il riferimento previsto non sia equo e comporti quindi una alterazione nella redistribuzione delle risorse. Si propone quindi di apportare un correttivo in grado di considerare tutta la SAU effettiva.

Sempre per quanto riguarda i pagamenti diretti l'architettura generale appare eccessivamente complessa a causa dello spaccettamento in 6 tipologie di pagamenti, con, peraltro, alcune di esse che si sovrappongono con gli interventi previsti nello sviluppo rurale (es. zone svantaggiate e giovani). Altro elemento di aggravio della complessità di gestione è la coesistenza, in una fase transitoria di 4 anni, di parte degli aiuti storici aziendali, con il pagamento diretto, Sarebbe opportuno, al fine di riuscire a conseguire una reale semplificazione amministrativa, una diminuzione del numero di tipologie di aiuti diretti ed il calcolo del pagamento secondo un unico criterio (totale eliminazione del valore storico del titolo) .

Il greening, rappresenta certamente uno degli elementi più controversi introdotti con la proposta di riforma; ricordiamo che esso prevede il contemporaneo rispetto di tre impegni (art. 29).

- 1) diversificazione delle colture;
- 2) mantenimento dei prati permanenti;
- 3) presenza del 7% di aree di interesse ecologico.

Si evidenzia che le misure individuate per le politiche di rinverdimento rischiano di non avere un reale impatto positivo sull'ambiente ed appaiono inadeguate agli obiettivi che si vogliono conseguire (es. diversificazione delle colture); inoltre la loro applicazione ha effetti decisamente sperequati in relazione alle differenti realtà produttive. Ad esempio il criterio della diversificazione delle colture prevede che in azienda siano presenti tre colture, ma non prevede in alcun modo la rotazione o l'avvicendamento, quando in realtà è proprio questo l'aspetto che contribuisce a dare valore ambientale alla tecnica agronomica. E' quindi chiaro che la soluzione adottata risulta molto poco efficace in termini ambientali e denota una concentrazione dell'attenzione sugli aspetti formali (facilmente controllabili), prescindendo dalla reale gestione aziendale. Inoltre il peso economico derivante dal destinare il 7% della SAU ad area ecologica è completamente diverso in relazione all'intensità dell'attività agricola che viene svolta (il 7% di una superficie a prato pascolo ha una produttività completamente diversa dalla medesima superficie destinata a colture orticole).

Si propone quindi di inserire la possibilità per le aziende di soddisfare i vincoli previsti dal greening, non solo con l'adozione di un metodo di coltivazione biologico, ma anche con l'applicazione di un metodo di gestione aziendale (o anche comprensoriale) basato su criteri di difesa integrata (IPM - Integrated Pest Management) e con la contemporanea introduzione delle migliori pratiche agronomiche (best practice). Nello specifico si ipotizza l'applicazione da parte dell'azienda di un piano di gestione aziendale (PGA) o comprensoriale (PGC), e l'utilizzo degli agrofarmaci solo a seguito di prescrizione da parte di un consulente in possesso di specifica competenza in campo fitoiatrico.

Tale possibilità potrebbe rappresentare una valida alternativa per la gestione del greening nelle aziende con agricoltura più intensiva e rappresentare un'occasione di forte slancio verso sistemi di produzione ecosostenibili.

Inoltre si ritiene tale proposta perfettamente allineata con l'obiettivo della food security.

Nella attuale definizione non è "imprenditore attivo" la persona fisica o giuridica, che si trova in una delle due seguenti condizioni:



1. l'importo annuo dei pagamenti diretti percepiti è inferiore al 5% dei proventi (redditi) totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente;

2. se le loro superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e se esse non svolgono su tali superfici l'attività minima stabilita dagli Stati membri.

Il possesso della qualifica di "imprenditore attivo" è requisito per accedere ai pagamenti diretti, con l'esclusione degli agricoltori che hanno ricevuto meno di 5.000 euro di pagamenti diretti nell'anno precedente, che sono automaticamente considerati agricoltori attivi.

Questa norma nasce per ridurre la platea dei beneficiari e per cercare di indirizzare le risorse in maniera più selettiva, ma così come attualmente scritta risulta assai poco efficace. Basti pensare che in Italia gli agricoltori che percepiscono un aiuto diretto inferiore a 5.000,00 euro sono quasi il 90%.

La proposta è di dimezzare la soglia (€ 2.500,00) ed introdurre un parametro più selettivo, che potrebbe ad esempio essere il requisito di Imprenditore Agricolo Professionale. Per le aziende che assumono manodopera, anche in assenza della qualifica IAP potrebbero essere pagati aiuti diretti fino alla concorrenza del costo dei salari dell'anno precedente.

Per quanto riguarda la logica di procedere verso un livellamento dei pagamenti PAC fra i vari Stati membri (convergenza), seppur condivisibile in linea teorica di principio, occorre rimarcare la necessità di procedere con grande gradualità, in relazione anche alle forti differenze salariali e dei costi di produzione esistenti fra i diversi Stati membri.

## **SVILUPPO RURALE**

Nelle politiche di sviluppo rurale viene evidenziata la centralità del tema del trasferimento dell'innovazione.

Il sistema di consulenza aziendale riveste un ruolo primario e dovrà mirare al trasferimento delle innovazioni tecnologiche e delle migliori tecniche produttive, in modo da poter fornire le risposte per affrontare il tema dell'aumento della competitività e le nuove sfide ambientali.

E' necessario cercare di evitare gli errori del passato che hanno determinato una scarsa applicazione della misura. Il sistema agricolo è un sistema fortemente complesso in cui molti fattori interagiscono fra loro, in maniera non sempre controllata (suolo, clima, coltura agraria, organizzazione e capacità di gestione aziendale dell'imprenditore). Con questa consapevolezza la consulenza aziendale, attraverso adeguate competenze e conoscenze, deve garantire un approccio cognitivo di analisi del contesto globale e definire le migliori soluzioni specifiche.

Si ritiene necessario un ampliamento delle risorse a disposizione per ogni singola azienda, un allargamento della platea dei soggetti abilitati a fornire prestazioni di consulenza (l'azienda deve poter scegliere un soggetto di propria fiducia, altrimenti la consulenza viene vista come un ulteriore controllo, cui deve essere sottoposta).

Sarebbe auspicabile una armonizzazione del quadro di riferimento a livello nazionale, con una attenzione decisamente maggiore agli aspetti sostanziali ed un alleggerimento di quelli formali.

Un tema di fondamentale importanza nello sviluppo rurale, cui non è stato dato sufficiente peso è l'efficienza e la qualità della spesa. Le risorse dovranno essere orientate in maniera da valorizzare gli interventi che evidenzino oggettivamente la sostenibilità economica, ambientale e sociale. Per questi motivi è necessario che l'approccio alla politica degli investimenti pubblici si basi esclusivamente sulla valutazione della qualità dei progetti, alleggerendo e semplificando le procedure burocratiche di istruttoria. Il piano aziendale, già previsto per l'insediamento dei giovani in agricoltura, deve essere inserito in tutte le misure ad investimento e deve essere l'elemento fondamentale nei processi di valutazione.

Molto interessante l'inserimento della Rete PEI (*European Innovation Partnership*), che se ben gestita può rappresentare uno strumento molto efficace per la divulgazione dei risultati della ricerca e delle buone pratiche a livello europeo, oltre ad animare il dibattito in seno ai vari soggetti del partenariato.

## **OCM UNICA**

Per quanto riguarda il regolamento sull'OCM unica esso rappresenta certamente un grande sforzo per riunire in un unico documento le norme che regolano tutti i settori produttivi agricoli; questo è un approccio innovativo e senz'altro importante per dare organicità agli strumenti messi in campo, anche se poi tali strumenti in effetti non presentano elementi di particolare novità.

La sfida fondamentale è certamente quella di creare condizioni di equilibrio e stabilità dei mercati dei prodotti agricoli: gli interventi sull'etichettatura dei prodotti con indicazione d'origine e sulle politiche di valorizzazione delle produzioni agricole ed alimentari, vanno certamente in questa direzione. Altrettanto evidente è la necessità di rafforzare la filiera agroalimentare: in questo un ruolo fondamentale viene attribuito alle Organizzazioni di Produttori. Per queste misure sarà necessaria ed opportuna una regia nazionale in grado di dettare un approccio unitario, con regole ed obiettivi ben precisi, oltre ad un coordinamento della fase operativa.

Non si condivide la previsione della totale abolizione dei regimi delle quote di produzione, che potrebbe accentuare la situazione di difficoltà, che attualmente stanno vivendo alcuni settori (es. vitivinicolo).

Il Responsabile del Dipartimento Sviluppo Rurale

Dott. Agr. Alberto Giuliani

